مجموعة الرسائل الجامعية

# الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

## دراسة مقارنة

الدكتور
زهير أحمد قدورة
أستاذ القانون العام المشارك
جامعة الزيتونة - جامعة الإسراء
جامعة الشرق الأوسط - سابقاً

# الشورى في الإسلام
# والأنظمة السياسية المعاصرة
## دراسة مقارنة

277 ,11
رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية: (2015/11/5535)
المؤلف: زهير أحمد قدورة
الكتاب: الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة
الواصفات: الديمقراطية - الأنظمة السياسية
لا يعبر هذا المصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أو الناشر
ISBN:978-9957-16-941-1

الطبعة الأولى 2018م - 1439هـ



الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع
أسسها خالد محمود جابر حيف عام 2000 عمان - الأردن
Est. Khaled M. Jaber Heif 2000 Amman - Jordan

عمان - شارع الملكة رانيا العبد الله (الجامعة سابقاً)
مقابل بوابة العلوم - مجمع عربيات التجاري - رقم 261
الطابق الأول - تلفاكس 5330863 6 (962 +)
ص.ب 13488 عمان 11942 الأردن
Website : www.elmiahdawliah.com
e-mail : info@elmiahdawliah.com

دار الثقافة للنشر والتوزيع
أسسها خالد محمود جابر حيف عام 1984 عمان - الأردن
Est. Khaled M. Jaber Heif 1984 Amman - Jordan

المركز الرئيسي
عمان - وسط البلد - قرب الجامع الحسيني
سوق البتراء - عمارة الحجيري - رقم 3 د
هاتف: 4646361 6 (962 +) فاكس: 4610291 6 (962 +)
ص.ب 1532 عمان 11118 الأردن
فرع الجامعة
عمان - شارع الملكة رانيا العبد الله (الجامعة سابقاً)
مقابل بوابة العلوم - مجمع عربيات التجاري - رقم 261
هاتف: 5341929 6 (962 +) فاكس: 5344929 6 (962 +)
ص.ب 20412 عمان 11118 الأردن
Website : www.daralthaqafa.com
e-mail : info@daralthaqafa.com

الثقافة للتصميم والإخراج

مجموعة الرسائل الجامعية

# الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

## دراسة مقارنة

الدكتور
زهير أحمد قدورة
أستاذ القانون العام المشارك
جامعة الزيتونة - جامعة الإسراء
جامعة الشرق الأوسط - سابقاً

أصل هذا الكتاب (رسالة دكتوراه)
بإشراف الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر
في جامعة عين شمس - مصر

الدار العلمية الدولية
للنشر والتوزيع
1439هـ-2018م

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾

سورة الشورى آية (38)

﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾

آل عمران آية (159)

﴿ وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

سورة طه آية (114)

صدق الله العظيم

# الفهرس

## الباب الثاني

## دراسة تطبيقية لتجربة الشورى في دولة قطر

# تقديم

باسم الله أبدأ رسالة الدكتوراه هذه، التي تحمل عنوان، (الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تطبيقية في دولة قطر) والتي قدّمتها إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة ونوقشت في عام 1995 ونلت بموجبها درجة دكتور في الحقوق بتقدير جيد من مجلس الجامعة.

موضوع الدراسة وأهميتها:

تتناول هذه الدراسة، الشورى، باعتبارها دعامة أساسية، من دعائم الحكم العادل، الذي لا يستقيم إلا بها، ولا يقوم معافى، إلا على دعائمها، ولا ينتظم سيره، إلا بتطبيقها، ولا يحسن سلوكه، إلا باتباعها.

وتكمن أهمية الشورى، في أنها تعطي الأمة، حقّ إدارة شؤونها، والإشراف عليها، لتستقيم ـ بالتالي ـ أمورها، وتتحقق مصالحها.

كما أن الشورى، تعتبر ضمانة أساسية، تحول دون خروج الحكّام على الأنظمة والقوانين، أو الانحراف في استعمال السلطة.

منهاج الدراسة:

تقتضينا هذه الدراسة، أن نعالج موضوعاتها، على النحو الآتي:

1- نبدأ بمقدّمة تمهيدية، نبيّن فيها أهمية الشورى، في تحقيق الديمقراطية، ودورها في بناء العلاقات السليمة، بين الجماعات البشرية.

كما نبرز فيها، أهمية العمل على تنظيمها، من أجل كفالة مصالح الجماعات، وتحقيق العدل بينها. ونشير إلى الأهمية الكبرى، التي أولاها الإسلام للشورى، ودعوته إلى الأخذ بها. واعتبرها من المفاهيم الأساسية، التي حرص على غرسها، في الحياة السياسية الإسلامية، بغية وجود حالة من المراجعة المستمرة، بين الحاكم والمحكومين، حتى يستوعب القرار السياسي ما لدى الجماهير، من وعي وإدراك. وبذلك يكون الحاكم، قريباً من فكر القاعدة العريضة، للأمة الإسلامية. فضلاً عن أن الشورى،

أصبحت سمة أساسية، لنظام الحكم في الإسلام، تميّزه عمّا عداه، من الأنظمة السياسية الأخرى للحكم.

2- ونستعرض بعد ذلك، موضوعات هذه الرسالة، في بابيْن وخاتمة:

**الباب الأول:** الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة. ونتناوله في ثلاثة فصول:

**الفصل الأول:** نعرض مبدأ الشورى، ونذكر مصادره في القرآن الكريم، والسنّة، وإجماع الصحابة. ثم نلقي الضوء، على تطبيقات هذا المبدأ، في العصور الإسلامية الأولى، بدءاً من عصر الرسول عليه السلام، إلى عصور الخلفاء الراشدين، والأمويين، والعباسيين. وبعد ذلك نبين حكم الأخذ بالشورى ومدى الالتزام بنتائجها في الإسلام.

**الفصل الثاني:** نتناول مبدأ الشورى، وتطبيقاته، في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة. ونأخذ من الأنظمة البرلمانية (بريطانيا)، ومن الأنظمة الرئاسية (الولايات المتحدة)، ومن الأنظمة التي تجمع بين البرلمانية والرئاسية (فرنسا). ثم نتطرق للشورى في مصر، ثم في بعض دول الخليج العربية، وهي: المملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، ودولة البحرين، وسلطنة عمان. ونفرد للشورى في دولة قطر، الباب الثاني من هذه الدراسة.

**الفصل الثالث:** نجرى مقارنة بين نظام الشورى في الإسلام، وكل من الأنظمة السياسية المعاصرة، التي أخذناها كأمثلة، من حيث مضمون الشورى من جهة، ومن حيث حكم الأخذ بالشورى، وإلزاميتها، من جهة أخرى.

**الباب الثاني:** تطبيقات تجربة الشورى في دولة قطر. ويشتمل هذا الباب على ثلاثة فصول على النحو التالي:

**الفصل الأول:** نستعرض فيه تطور النظام السياسي، في دول قطر، قبل الاستقلال، وبعده. ثم تنظيم السلطات العامة، في النظام السياسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972م، ومجالس الشورى، التي سبقت الاستقلال عام 1971م.

**الفصل الثاني:** نتناول في مجلس الشورى القطري، بعد الاستقلال، في ظل النظام الأساسي لعام 1972م، من حيث تكوينه، ونظام العمل فيه، واختصاصاته، وعلاقته بالسلطات العامة في الدولة، كالأمير ومجلس الوزراء، والسلطة القضائية.

**الفصل الثالث:** نستعرض فيه مجلس الشورى ( الحالي) وفق دستور قطر الدائم الحالي الصادر عام 1998م.

**الخاتمة:** نقدم فيها موجزاً للموضوعات، تتناولها هذه الدراسة، وبياناً بالنتائج المستخلصة، والأفكار المستوحاة منها، لنصل إلى قناعة، لا شك فيها، بأن الشورى، هي الطريق الأمثل، لتحقيق الديمقراطية، والحكم العادل، والمصلحة العامة.

# مقدمة تمهيدية

## أهمية الشورى ودورها في تحقيق الديمقراطية

الشورى دعامة من دعامات الحكم، وعليها مدار انتظامه، وحسن سلوكه، وأنّ أعدل الحكومات، هي الحكومة الشورية[1]. والمشاورة إذن، واجبة، لكنها ضرورة من ضرورات الحياة الاجتماعية، ولا تستطع أمة من الأمم، ولا جماعة من الجماعات، الاستغناء عن الشورى؛ لأنها سبيل لمعرفة الرأي الصواب[2]. وذلك لأنّ كل مستشار، يظهر رأيه، ووجهة هذا الرأي، ومدى فائدته. ولا شك أنّ عرض هذه الآراء، ومقارنتها بغيرها، ومناقشتها يُظهر الصواب غالباً. وبذلك تستقيم الأمور، وتتحقق مصالح الأمة.

ومن ناحية أخرى فإن اختلاف الآراء وتدافعها، يؤدي إلى نفع الأمة، ودرء المفاسد عنها، وذلك لأن الآراء الصائبة، تتولد غالباً، نتيجة احتكاك الآراء المختلفة، بعضها، ببعض.

وبما أنّ الشورى، دعامة أي حكم عادل، فإنها بذلك تعطي الحق للأمة في إدارة شؤونها والإشراف عليها. كما تُمثّل الشورى، ضمانة أساسية، تحول، دون مخالفة الحكومة أو الانحراف، في استعمال السلطة.

وإنّ القرار، الذي ستقدم عليه الإدارة، ـ بعد أخذها بالشورى ـ لن يخرج إلى حيّز التنفيذ، إلا بعد بحثٍ واستقصاء، وتحرٍ للمصلحة العامة ومشاورة المختصين في هذا الأمر[3].

(1) القرطبي (شمس الدين ابو عبد الله الخزرجي الأندلسي)، الجامع لأحكام القرآن 249/4.

- ابو حيان الأندلسي، البحر المحيط: 99/3.

(2) القرطبي، نفس المرجع السابق، 16/ 37.

- الإمام الفخر الرازي، التفسير الكبير، 28/7.

(3) د. فؤاد محمد النادي، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة في الفقه الإسلامي ـ ط 2، دار الكتاب الجامعي، سنة 1980. ص 116.

وقد دعا الإسلام إلى الشورى، وحثّ على الأخذ بها وأعطاها أهمية كبيرة، وإن كان لم يضع لها نظاماً تفصيلياً ملزماً، بل ترك ذلك، تبعاً لاختلاف الظروف والأحوال، وتعدّد الوسائل والأساليب.

ونظراً لأهمية الشورى في نظر الإسلام، فقد سُمّيتْ إحدى سور القرآن الكريم باسمها. ووصف الله عز وجل فيها، أهل الإسلام، بقوله تعالى: ﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾[1]. كما أمر سبحانه وتعالى، رسوله الكريم محمد صلى الله عليه وسلم، بأخذ رأي الصحابة، وجماعة المسلمين، بقوله عزّ من قائل ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾[2].

ولذلك، يتوجّب على الحاكم، أن يستشير أهل العلم، والمعرفة، في كل ما يصادفه من مشاكل. وفي ذلك، ضمان للإصلاح المنشود للأمة، وبُعْد عن الاستبداد بالرأي، وتأليف لقلوب الناس.

وتعني الشورى بنظر الإسلام، اجتماع الناس على استخلاص الصواب، بطرح عدة آراء في المسألة، بغية الاهتداء إلى قرار صائب، ولهذا اعتبر الإسلام الشورى، من المفاهيم الأساسية، التي حرص على غرسها، في الحياة السياسية الإسلامية، بغية وجود حالة من المراجعة المستمرة، بين الحاكم والمحكوم، حتى يستوعب القرار السياسي ما لدى الجماهير، من وعي، وإدراك. وبذلك يكون الحاكم قريباً، من فكر القاعدة العريضة للأمة.

ولا غرو أن أصبحت الشورى سمة أساسية، لنظام الحكم في الإسلام، تميّزه، عما عداه من النظم الأخرى للحكم.

وقد ثبتت شرعية الشورى بالقرآن الكريم والسنة النبوية وإجماع الصحابة عليها وعملهم بها. ولكن الإسلام لم يحدد شكلاً معيناً للشورى ـ كما سنرى ـ لأن أحكام الشريعة الإسلامية تتصف بالمرونة والدوام لتكون صالحة لكل زمان ومكان. كما أن النصوص التي وردت بالقرآن والسنة لم تجعل الشورى جامدة في قالب معين ومحدد بل أوكلت أمر تحديدها إلى الأمة بما يوافق ظروفها. ويعزى السبب في ذلك إلى أن أمر الشورى مختلف باختلاف أحوال الأمة الاجتماعية وسعة بلادها واختلاف عدد سكانها في كل زمان ومكان.

---

(1) سورة الشورى ـ الآية (38).

(2) سورة آل عمران ـ الآية (159).

إذن فالمقصود الأصلي، وهو تحقيق الشورى لا الالتزام بشكل معين من أشكالها، خاصة وأن نظام الشورى، من الأمور التي تركت نظمها دون تحديد، رحمة بالناس وتوسعة عليهم، وتمكيناً لهم، من اختيار ما يتاح للعقول الرشيدة وتدركه البشرية الناضجة.

ولا شك أن الإسلام، قد أحسن صنعاً، عندما ترك الوسائل والتفصيلات ـ فيما يتعلق بالشورى ـ للزمن تتطور بتطوره، وتتكيف في كل عصر بمنطقة[1].

ويتحقق الهدف من الشورى في تحقيق قاسم مشترك بين الأفراد، في موضوع يهم الجميع، وذلك لأن الفرد الواحد، قد يحيد برأيه عن الموضوعية إيثاراً لمصلحته الشخصية.

وعليه فإن الشورى توفر بناء العلاقات بين الجماعات البشرية، وتعمل على تنظيمها، من أجل كفالة مصالح الجماعات، وتحقيق العدل بينها لأن حقيقة العدل تظهر في المعادلة، بين مصالح الجماعات.

وأما الحكمة من الشورى فهي توجيه القادة والحكام للعمل بها لتكون منهجاً يتبعونه، في ممارستهم السياسية، فيشاورون الأمة في أمور دينهم ودنياهم اقتداء بالرسول عليه الصلاة والسلام، كما أن بالشورى إعلاء قيمة الفرد ومكانته، وتدعيماً للحاكم حيث يقف إلى جانبه رأي الأمة.

وعلى ضوء ما سبق، فقد اعتبر الرأي المفضّل، هو الرأي المبني على الشورى. وفي هذا المعنى يقول رأي[2]: "إن الشورى ألفة للجماعة، ومسبار للعقول، وسبب إلى الصواب". فضلاً عن أنّ الشورى، تعمل على إطلاق إبداع الفرد، واحترام عقليته، وحريته في التعبير عن رأيه. كما أنها تأكيد للمشاركة الجماعية، في اتخاذ القرار، وتحمّل تبعات تنفيذه.

---

(1) الدكتور عثمان خليل ـ الديمقراطيات الإسلامية ـ ص 28.

(2) الدكتور يعقوب المليجي ـ مبدأ الشورى في الإسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطيات الغربية والنظام الماركسي ـ مؤسسة الثقافة الجامعية ـ عام 1972م ص 86.

وإذا ما أردنا، أن نعدّد مزايا الشورى، فهي عديدة ومن أهمّها:

(أ) تُعَد الشورى من الفضائل الإنسانية[1]، باعتبارها وسيلة سليمة، يمكن من خلالها، استجلاء الأمر، والتعرّف، على الآراء المختلفة والمتعددة، وصولاً إلى أصوبها، أو أكثرها مناسبة؛ لأنّ الآراء التي يتفتق عنها الذهن، ويتبناها العقل السليم، هي كالمصابيح إذا اجتمعتْ ازداد النور ووضح السبيل[2]. وفي هذا يقول شاعر:

الرأي كالليّل مسود جوانبه — والليل لا ينجلي إلا بإصباح

فاضمم مصابيح آراء الرجال إلى — مصباح رأيك تزدد ضوء مصباح[3]

(ب) تقوم الشريعة الإسلامية، على إعمال العقل، وإمعان النظر والتفكير والتدبر، في كل الأمور. لذلك فقد كفلت للناس، كافة حرّية الرأي، والتفكير، والتعبير عنه، وجعلته حقاً أساسياً للإنسان، ورفعته إلى مصاف الواجبات، التي يتعيّن على الإنسان، أن يؤديّها، وذلك في كل ما يمسّ الأخلاق، والمصالح العامة للناس، والنظام العام للأمة[4]. وذلك إعمالاً لقوله تعالى: ﴿ وَلْتَكُن مِّنكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنكَرِ ﴾[5].

(ج) إنّ الشورى تؤدي إلى تآلف مشاعر الرأي العام، من خلال عرض الموضوعات، والمشكلات العامة، وإجراء المناقشات حولها، وتبادل الرأي والفكر بشأنها.

(د) تلعب الشورى دوراً مهماً، في توجيه الفرد، إلى أداء وظيفته الاجتماعية، في المشاركة في الحوار، واتخاذ القرار.

---

(1) الشيخ محمد الغزالي ـ ندوة الرحمة والشورى "مجلة لواء الإسلام" ـ القاهرة، العدد السابع، السبت 28 إبريل 1974م ص 47.

(2) الشيخ عبد المنصف محمود عبد الفتاح: الشورى دعامة الحكم الصالح ـ مجلة منبر الإسلام العدد 8 الصادر في 1974/8/22م، ص 51.

(3) ابن عبد ربه، العقد الفريد ـ القاهرة 1965، المجلد (1)، ص 63.

(4) راجع في هذا المعنى الأستاذ محمد حافظ عبد الحفيظ، حرية الراي والرقابة على المصنفات، رسالة ماجستير 1993 ص 38.

(5) سورة آل عمران، الآية (104).

(هـ) إن مشاورة الناس، فيما يتعلّق بهم، من أمور تتيح للحاكم الفرصة، لأن يقف على الرأي السليم. فإذا ما اتخذ قراره يجد دعم الأمة وتأييدها.

(و) تبدو أهمية الشورى بشكل واضح، في إدارة حكم الدولة. وهي تؤكد على أنّ الأمة، هي صاحبة السلطة، وأن الحاكم، وهو وكيل عنها، في ممارستها.

(ز) تؤدي الشورى، إلى تحقيق الديمقراطية السياسية.

ومن جانب آخر، فإن الأنظمة السياسية المعاصرة، التي تنتهج سبيل الديمقراطية، تعتبر إرادة الشعب، مصدراً، لسلطة الحاكمين؛ وذلك لأن الديمقراطية، تتمثل في اختيار الشعب الحّر، لمن يحكمه، وبمراقبته بنفسه تشريعاته، وطريقة تنفيذها، وحتى الحكّام أنفسهم.

كما أنّ الديمقراطية، تترك للأغلبية ـ عند تعذّر الإجماع ـ حق الحكم وتقرّ ـ في نفس الوقت للأقلّية بحق المعارضة. وبذلك أصبحتْ الديمقراطية، عبارة عن حُكْم النُخبة (كما يقول الأمريكيون) التي تقل أو تكثر. وهو ما توحي به، كلمة الانتخاب في اللغات على اختلافها (ELECTION).

إذن فالنظام الديمقراطي، يقوم على استشارة الشعب، من جهة، وعلى أن يكون الشعب، هو المقرر لمصيره، من جهة أخرى. وما الحكومات، سوى منفّذة لمصالحه، وطموحاته. ولهذا فإنّ الحرية السياسية، تعتبر أساسية في حياة الشعوب.

ومن ناحية أخرى، فإنّ من أهم خصائص الديمقراطية، أنها مذهب سياسي، يرمى إلى تحقيق الحرية، والمساواة السياسية. كما تعمل على ممارسة الشعب، لشؤون السلطة السياسية في الدولة، سواء بنفسه، (الديمقراطية المباشرة) أو بواسطة نوابه، (الديمقراطية النيابية) أو بالاثنتين معاً، (الديمقراطية نصف المباشرة).

وبالإضافة، إلى هذا وذاك، فإن الديمقراطية تَفْضُل غيرها من المناهج، لأن لها في مجال السياسات، مميزات عديدة وأساسية، من أهمها:

المساواة أمام القانون، وفي الاقتراع العام، وفي دورية الانتخاب للمثلين النيابيين، وفي التشريع بموافقة الأغلبية، وفي حرية العمل السياسي، ووضع البرامج السياسية

والأهم من كل ذلك، حقّ الشعب في اختيار حكامه، أو الاستغناء عنهم، في مواعيد دورية في إطار من الحريات السياسية[1].

أما من حيث الأهداف، التي قامت الديمقراطية لتحقيقها، فهي تشمل: المساواة، والحرية، والحقوق العامة والسياسية.

ولكي تتضح الصورة، على شكل أوضح، وأفضل، بين الشورى والديمقراطية، فإننا نقارن بينهما، من حيث الأساس، والمضمون: ففيما يتعلق بالمساواة، فقد جاءت الشريعة الإسلامية، بذكر كل أنواع المساواة، ولم تجعل للجنس، أو اللون، أو الوضع الاجتماعي، تفاضلاً، وإنما جعلت هذا التفاضل في العمل، والإخلاص، والتقوى. وفي هذا المعنى يقول تعالى في محكم كتابه الكريم: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلنَّاسُ إِنَّا خَلَقۡنَٰكُم مِّن ذَكَرٖ وَأُنثَىٰ وَجَعَلۡنَٰكُمۡ شُعُوبٗا وَقَبَآئِلَ لِتَعَارَفُوٓاْۚ إِنَّ أَكۡرَمَكُمۡ عِندَ ٱللَّهِ أَتۡقَىٰكُمۡ ﴾[2]. كما قررت الشريعة الإسلامية، مساواة الأفراد أمام القانون، والقضاء، ولم تفرّق بين حاكم، ومحكوم.

وأما فيما يتعلق بالحريات، بجميع أنواعها، فقد أضفت الشريعة الإسلامية عليها، هالة من الاحترام، والحماية، وليس لها مثيل فيما سبقها، أو لحقها، من فكر، أو تنظيم سياسي. وهي تشمل الحرّية الفردية، والحرية في كلٍ من العقيدة، والمأوى، والمسكن، والرأي، والتعليم، والتملك، والعمل، وغيرها، من الحريات.

وفيما يختّص بالحقوق السياسية، فقد أشار إليها رجال القانون، بأنها تلك التي يكتسبها الفرد باعتباره عضواً في الهيئة السياسية مثل: الحق في انتخاب الحاكم والممثلين في المجالس النيابية والترشيح وتولي الوظائف العامة وغيرها.

أما الإسلام فقد قرر جميع هذه الحقوق، في أصل عام جامع، هو (الشورى). فيقول تعالى في كتابه العزيز: ﴿ وَٱلَّذِينَ ٱسۡتَجَابُواْ لِرَبِّهِمۡ وَأَقَامُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمۡرُهُمۡ شُورَىٰ بَيۡنَهُمۡ وَمِمَّا رَزَقۡنَٰهُمۡ يُنفِقُونَ ﴾[3]. أي أنّ المسلمين لا يُبْرمون أيَّ أمر، إلا باتفاقهم. ويعني ذلك أنه لا ينَصَّبُ عليهم الحاكم، إلا بموافقتهم، ورضاهم، ولا تُمثّلهم هيئةٌ إلاَ باختيارهم. والكلّ رقيب، ومسؤول عن مصلحة الجماعة، وحسن تدبيرها، وله الحق في تقويم الاعوجاج، إن وجدت الوسيلة المشروعة في إطارٍ من التضامن، والنصح.

(1) الدكتور محمد كامل ليلة ـ النظم السياسية، دار الفكر العربي، طبعة 1971، ص 497.

(2) سورة الحجرات، الآية (13).

(3) سورة الشورى، الآية (38).

وهناك من الحقوق السياسية، التي أقرّها الإسلام: حق الانتخاب، أو ما يسميه الفقهاء، بحق الاختيار. وقد قال أحدهم[1]: "والإمامة تنعقد بوجهين، أحدهما: باختيار أهل الحل والعقد، والثاني: بعهد الإمام من قبله. والسوابق التاريخية، تؤيد هذا. فقد تمّ اختيار الخلفاء الراشدين، من قِبَلِ طائفة من المسلمين، هم أهل المدينة، أو أهل الحل والعقد، ولم ينتخبهم، جميع المسلمين، في جميع المدن الإسلامية".

وهناك من الحقوق السياسية أيضاً، حقّ الترشيح، وتجيزه أكثرية الفقهاء[2]، وحق الرقابة المقرر للأمة في مجموعها، ولكل فرد منها، في مواجهة الحاكم، وفي مواجهة نواب الشعب، الذين هُمْ أهل الشورى. وتراقب الأمة أعمالهم، وتصرفاتهم، التي تخصّ شؤون الدولة. وتستمد الأمة هذا الحق، من طبيعة علاقتها، بكل منهم. فهي علاقة وكالة، لأنها هي التي اختارتهم.

- ولا يسلّم معظم الباحثين بهذا الفكر السابق؛ فالمجتمع المعاصر قد تعقّد تركيبته، وتكاثر أفراده، ولم تعد الوجوه، معروفة، كما كانت رؤوس الأسر والعشائر من قبل. وأصبحت عملية الترشيح، لا بد منها، لكفالة حسن سير أداة الحكم.

ولم يعتبر الفقه الإسلامي الوالي أو (ولي الأمر) صاحب حق في السيادة، بل اعتبرها للأمة وحدها، وشبهّه بأنه أجير أو وكيل عنها، وأن العلاقة بينهما، قائمة على المبايعة، التي هي في نظر أهل السياسة، عَقْدٌ اجتماعي[3]، تم برضاء طرفيه، وهما الأمة، والحاكم. كما رتّب التزاماً على سلطات الحكم، بضرورة تنفيذ شرع الله والسهر على مصالح الأفراد بما يحقق نفعهم ورفاهيتهم، في نطاق ما أنزل الله. فإن

---

(1) الماوردي (أبو الحسن علي بن حبيب البصري البغدادي)، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ـ المقدمة ـ ص 214 وص 6. ولكن هذا محمول على أن أهل المدينة او اهل الحل والعقد يمثلون جميع المسلمين حكماً.

(2) ولكن بعض الباحثين في النظام السياسي الإسلامي لا يرتضون أسلوب الترشيح في العمليات الانتخابية ومنهم: أبو الأعلى المودودي (كتابه: نظرية الإسلام وهديه) دار الفكر ـ بيروت 1967، ص 59. حيث يقول: (لا ينتخب للإمارة أو لعضوية مجلس الشورى أو لأي منصب من مناصب المسؤولية من يرشح نفسه أو يسعى فيه سعياً ما). والأستاذ محمد أسد (كتابه: منهاج الإسلام في الحكم) دار العلم للملايين بيروت 1964، ص 92. حيث يقول: "وعلى هذا فإنه من التمسك بروح الشريعة أن ينص دستور الدولة الإسلامية صراحة على ان سؤال شخص ما لمنصب إداري أو طلبة لعضوية هيئة نيابية يجعله تلقائياً غير لائق للتوظيف أو الانتخاب".

(3) الدكتور عثمان خليل ـ مرجع سابق، ص 23.

أخل صاحب السلطة بواجباته، التي ألزمه بها العقد، كان المسلمون، في حِلٍّ من طاعته.

ومن جهة أخرى، فإننا نقارن بين الشورى والديمقراطية، من حيث الوسيلة. فلو نظرنا إلى الشورى ـ لوجدنا أن النصوص المقررة لها ـ كما سبق تفصيله ـ جاءتْ عامة، بحيث تصلح للتطبيق، في كل زمان، ومكان، وتستوعب كل ما تجود له، قرائح الفكر السياسي، ما دام يتماشّى مع الشريعة الإسلامية، نصاً، وروحاً، ولا يجافيها ويخرج عليها.

فالتطبيقات العملية، في العهود الراشدة، وما أقرب منها، قد استوعبت، معظم صور الديمقراطية السياسية المعاصرة.

ونجد تطبيقًا للديمقراطية المباشرة، على سبيل المثال ـ في اختيار الخليفة الأول أبي بكر الصديق رضي الله عنه. فقد اجتمع مسلمو المدينة في المسجد الجامع، بعد المناقشات التي دارت في (سقيفة بني ساعدة) ـ ليبايعوا أبا بكر رضي الله عنه، خليفةً لرسول الله صلى الله عليه وسلم، في رئاسة الدولة، وكانت هذه هي البيعة العامة.

أما فيما يختّص بالتشريع، فإنَّ الوحي ـ كما نعرف ـ انقطع بوفاة الرسول عليه السلام، وبذلك توقف مصدر التشريع الذي كان يلجأ إليه المسلمون. وظهرت أمامهم، مشكلة التشريع، مع بداية عهد الخلافة. ولكنها، لم تكن مستعصية، لحداثة التشريع الإسلامي من ناحية، وقرب عهد الصحابة برسول الله صلى الله عليه وسلم من ناحية أخرى، اللذيْن قللا من أهمية المشكلة، في عهد الخلفاء الراشدين، الذين كانوا يحلونها، بطريقة سهلة[1]. وقد وجدنا الخليفة الأول (أبا بكر) رضي الله عنه، إذا جَدَّ أمرٌ ما، نظر في كتاب الله، فإنْ لم يجد فيه حكماً، نظر في سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم، فإن لم يجد فيما حفظه ورعاه منها حُكْماً، سأل الناس، إن كانوا قد حفظوا عن رسول الله شيئاً في الواقعة. وكذلك يفعل سائر الخلفاء الراشدين.

وكان اجتماع المسلمين، يتم في المسجد الجامع، الذي هو بمثابة برلمان، ـ بمفهوم رجال القانون اليوم ـ يحضره الرجال، والنساء، على السواء، ولكل فرد أن

(1) الدكتور سليمان الطماوي ـ السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، في الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة جامعة عين شمس عام 1986م ـ ص 379.

يدلي برأيه. وكان انعقاد هذا البرلمان، يتم بموجب دعوة عامة هي الأذان[1]. وسند هذه الصورة، عمومية النص القرآني، وقول الرسول عليه السلام، لعلي بن أبي طالب رضي الله عنه، عندما سأله عن الأمر، ينزل ليس فيه قرآن ولا سنة فقال: "اجمعوا له العالمين (أو العابدين) من أمتي واجعلوه شورى بينكم ولا تقضوه برأي رجلٍ واحد".

وتمتاز الشورى الإسلامية، بتطبيقاتها المباشرة عن الديمقراطية المباشرة في أن القضايا التي عرضتْ على الشعب لمناقشتها عُنيتْ بالدراسة، والتمحيص، والمناقشة الجادة المثمرة. ومثالها: ما حدث في اختيار أبي بكر عندما عزم هذا الخليفة على قتال مانعي الزكاة، أما في الديمقراطية المباشرة فإن القوانين التي تعرض على اجتماع الشعب، يتطلب أخذ الرأي عليها جملة بالموافقة، أو الرفض، دون إدخالِ أي تعديلٍ عليها.

كما أنّ الديمقراطية المباشرة، تسند جميع السلطات، إلى جمعية الشعب، وقد انتقد ذلك، بأنه يستحيل عملاً، أن يقوم الشعب بنفسه، بكل السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية. بينما نجد النظام الإسلامي، في صورته المباشرة، غير هذا، فقد كان هناك الخليفة (رئيس الدولة) وأهل الشورى، وبعض مَنْ أوكل إليهم القضاء.

وفيما يختص بالديمقراطية النيابية، فإننا نجد لها تطبيقاً في اختيار أهل الحل والعقد الذين، هم أهل الشورى، وانتخاب رئيس الدولة (الخليفة أو الإمام). وأساسها أيضاً، عمومية النص، وما قال به الفقهاء، في هذا الصدد.

ويمتاز النظام الإسلامي عن النيابية الوضعية، بأنه يتفادى كثيراً من الانتقادات، التي وُجّهت إلى الديمقراطية النيابية؛ لأنه يرفض الحزبية الضيّقة، أيّ التعصّب لرأيٍ معيّن، على حساب المصلحة العامة، وما يترتب عليها، من تأثير على النواب، والأعضاء وعلى تسيير دفّة الحكم، ولكنّ الأحزاب ـ بصفة عامة ـ ما دامت في إطار الشريعة فلا يرفضها الإسلام[2].

---

(1) الدكتور زكريا عبد المنعم إبراهيم الخطيب ـ نظام الشورى في الإسلام والنظم الديمقراطية المعاصرة ـ رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس عام 1985 ـ مطبعة السعادة – ص 385.

(2) الدكتور عبد الحميد الأنصاري ـ الشورى وأثرها في الديمقراطية ـ ص 430 وما بعدها.

كما أنّ النظام الإسلامي، تفادى ما طرأ على الديمقراطية النيابية، من اضمحلال، وانكماش، بسبب الأزمات الاقتصادية والسياسية، وما أدت إليه من انتشار المذاهب الاشتراكية، وذلك لأن الإسلام قد عالج كلّ المثالب التي تؤدي إلى مثل هذا المصير.

ومن ناحية أخرى فإنّ النظام الإسلامي، سبق بمحاسن مبدأ الفصل بين السلطات، وتحاشى مساوئه. فهو سبق بالفصل بين السلطات المشرّب بروح التعاون، والرقابة المتبادلة، فيما بين بعضها البعض، وفيما بينها وبين أفراد الأمة. فالخليفة، أو الإمام، يختاره أهل الشورى وبعد إتمام اختيار أهل الشورى للخليفة فإنه يكون له مطلق الحرية في اختيار وزرائه، ومعاونيه، وتعيين القضاة، وكل ما يلزم لتدبير أمور الدولة، من المعاونين والمساعدين، وكبار الموظفين وغيرهم. كما أنّ للخليفة أن يقترح على مجلس الشورى، أي مشروع قانون، أو تشريع يراه ضرورياً لمصلحة الدولة. وبالمقابل فليس لمجلس الشورى، أن يفرض على الخليفة، إجراء تنفيذياً معيّناً، إلا إذا وجد أن الإجراء الذي اتخذه الخليفة، يخالف تشريعاً سماوياً أو دستورياً. ويحق لمجلس الشورى، مراقبة الحاكم، وتقويم اعوجاجه، وحتى عزله، إن جارَ، أو ظَلَمَ، أو خرج على أحكام الشرع، أو تعنّت، في مواجهة مجلس الشورى، دون استناد إلى دليل.

ولا شك أن في هذا الفصل، المشرّب بروح التعاون بين السلطات، هو ما تتطلبه، وحدة الأمة لقوله تعالى ﴿ إِنَّ هَٰذِهِۦٓ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَٰحِدَةً وَأَنَا۠ رَبُّكُمْ فَٱعْبُدُونِ ﴾[1].

كما نجد للديمقراطية، نصف أو شبه المباشرة، سنداً فيما قال به الفقهاء، والعلماء، من أنّ للأمة ـ الحقّ في عزل الحاكم، لسبب يوجبه، بأن خرج على النطاق، الذي رسمته الشريعة الإسلامية، أو جاوز. وهذا أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة الذي يتمثل في حق الشعب ـ في بعض الدول في عصرنا الحاضر ـ في عَزْلِ رئيسِ الجمهورية.

وفيما عدا ما ذكرنا، فإن النظام الإسلامي، ليس فيه سوابق، للمظاهر الأخرى ـ لأنها لا تتفق وروح الشريعة الإسلامية.

(1) سورة الأنبياء، الآية رقم (92).

فالاقتراح الشعبي، لا يستقيم وفكرة الشورى الإسلامية لأن النظم التي تأخذ به لا تتطلب، إلا أن يكون الاقتراح مقدماً من عدد معين من الناخبين فقط، دون نظرٍ إلى أيّ اعتبار آخر. وهنا تبدو الشكلية واضحة[1].

ونحن نرى أنه لا دليل هناك على المنع، ولا سند في أن الاقتراح الشعبي، يتعارض مع الشورى الإسلامية.

وفي الاستفتاء الشعبي، فإن أعضاء مجلس الشورى ـ أهل الحل والعقد ـ قد استوفوا الشروط المطلوبة، وحازوا الثقة. ولهؤلاء أن يقرروا من التشريعات ما، يرونه ضرورياً لصالح الجماعة، في نطاق الشرع الإسلامي. وبالمقابل فإنّ لهم، أن يرجعوا إلى الشعب في بعض الأمور، ومنها: أنهم يرشحون شخصاً للخلافة ثم يُعْرض على الأمة لاختياره وبيعته، ليكون خليفة للأمة. وهذا الترشيح من قبل أهل الحل والعقد لا يكون نهائياً إلا برضاء الأمة، وموافقتها عليه صراحة، أو ضمناً[2].

وإن مظهر الاستفتاء الشعبي، قد انتقده الفكر السياسي، الوضعي على أساس أنه يُعطّل أعمال السلطة التشريعية. ومثال ذلك: قد يرفض الشعب مسائل، ذات أهمية، ترى هذه السلطة، ضرورة لاتخاذها، كاعتماد أموال لازمة لإصلاحات واجبة، قد يجهلها الشعب[3].

أما الاعتراض الشعبي، فليس فيه جدية تُذكر؛ لأنَّ الاعتراض على قانون أصدره البرلمان، يُنتج أثره في مدة معينة. فإذا لم يستخدم الشعب، حقه في هذا الاعتراض خلال المدة المحددة، اعتبر موافقة ضمنية. وإذا استخدمه بالرفض، فإن القانون لا يسقط تلقائياً، بل يلزم عرضه على الاستفتاء.

كما أنَّ إقالة الناخبين لنائبهم ـ إذا خرج على مقتضى حدود النيابة ـ يشترط فيه، توافر عدد معين من الناخبين ومصيره، إلى الاستفتاء.

ونلاحظ، من ناحية أخرى، إن الديمقراطية شبه المباشرة، تناقض مبدأ النيابة في حد ذاته، الذي جاءت به الثورة الفرنسية، وهو أن النائب لا يمثل دائرته فقط، بل الأمة كلها. ومن ثم فليس لناخبي الدائرة، حق إقالة نائبهم، وإنما الأمر موكول إلى

(1) الدكتور زكريا عبد المنعم إبراهيم الخطيب ـ مرجع سابق ـ ص 388.

(2) الدكتور عبد الحميد الأنصاري ـ الشورى بين التأثير والتأثر (يناير) 1982م مطابع الشروق بالقاهرة.

(3) الدكتور زكي عبد المتعال/ تاريخ النظم، مطبعة النوري بالقاهرة، طبعة 1935، ص 102.

المجلس النيابي ذاته. ويضاف إلى ذلك ما وُجّه إلى الديمقراطية شبه المباشرة من انتقادات عامة، أهمّها: أن تكرار دعوة الناخبين، يؤدي إلى تهاونهم، وتجعلهم ينظرون إلى الاستفتاء، على أنه مسألة عادية، لا تثير اهتمامهم. فضلاً عما ترتبه من نفقات باهظة، وإضاعة وقت الشعب، وتعطيل أعماله كما أنها تجعل المجالس النيابية لا تعتني بالتشريع؛ لأن المسؤولية لا تقع على عاتقها بل على عاتق الشعب. وفوق هذا وذاك، فإنه في الديمقراطيات، بمختلف أنواعها، وأشكالها، يحق للشعب أو ممثليه، أن يضعوا ما يشاؤون من التشريعات. كما لهم أن يعدّلوا الدستور، بالكيفية التي يرونها مناسبة، شكلاً وموضوعاً. أما الأمة الإسلامية فإن تشريعاتها، محكومة، بأن تكون مطابقة مع القرآن الكريم، والسنة النبويّة، نصاً، وروحاً، وليس لها أن تعدّل فيهما، مهما بلغ الأمر وإن كان لأهل الاجتهاد فقط التأويل والاستنباط.

وخلاصة القول: إنَّ أهمية الشورى، وضرورتها في حياة الفرد، وشؤون الجماعة، كبيرة. فهي على المستوى الفردي، تيسّر للفرد، أن يستفيد من تجارب، وثمرات، جهود الآخرين، في المجالات المختلفة. أما على مستوى الجماعة، فهي تأليف للقلوب، وتطييب للنفوس، وتقدير للعقول، واحترام لرأي الجماعة. إذا فالمشاورة، طريق لمعرفة الحلول المناسبة في الميادين المختلفة. إذ إن الرأي الصائب، ثمرة النقاش الحر. وبذلك يجنّب ولاة الأمر أنفسهم، مغبة الأقدام، على ما يضرّ الصالح العام. ومن ناحية أخرى، فإنّ المشورة، ضمانة لاستقرار الحكم، وأمنه، وهي ضرورة لتقدم الأمة، ورقيها، وتذكيرٌ لها بأنها صاحبة السلطان، وتذكيرٌ لولي الأمر، بأنه الوكيل، في ممارسة السلطة[1].

فلا غرو، إذا رأينا الشريعة الإسلامية، تهتم بالشورى، وتعتبرها ـ من الوجهة السياسي ـ قاعدة من قواعد الحكم في الإسلام. كما أنها تعتبرها مدرسة تربوية للأمة تظهر من خلالها شخصيتها، وتحقّق ذاتها، وتعبر عن إدارتها، وقناعتها، ومواقفها الفكرية، في قضاياها المصيرية.

(1) الدكتور عبد الحميد الأنصاري ـ نظام الحكم في الإسلام ـ الناشر دار قطري بن الفجاءة ـ قطر ـ سنة 1985. ص 46 ـ

وقد وجدنا أن الشورى تدرّب المستشار، على المساهمة في الحكم، والإدارة، وتغنيه بالتجربة، وجودة الرأي والتفكير. كما أنها خير وسيلة للكشف عن الكفاءات، والقدرات، لتستفيد الأمة منها.

ومهما بلغ الحاكم، من رجاحة العقل، وسعة الاطلاع، وكثرة التجارب، فلا غنى عنه للشورى، واستشارة أصحاب العقول، والإفهام، وإشراكهم في أمور الأمة، وحل قضاياها، بقصد الوصول، إلى الرأي الأرجح، الذي فيه خير الأمة، ومصلحتها العامة. وإننا لنلمس آثار الشورى الإصلاحية، تظهر في مختلف مجالات المجتمع، العلمية، والثقافية، والفكرية، والاجتماعية والسياسية[1].

ولهذا فمبدأ الشورى ـ كما قيل بحق ـ هو أعمق في حياة المسلمين، من مجرد، أن يكون نظاماً سياسياً للدولة، إذ هو طابع أساسي للجماعة كلها[2].

ونحن مع الرأي الذي يعتبر الشورى نظاماً كاملاً لا يفقد فيه طرفا الحكم حريتهما ولا يعفى فيه أحد منهما من مسؤوليته. فالراعي مسؤول عن حكم الله أمام الرعية نفسها والرعية مسؤولة عن تصرف الراعي أمام الله وأمام الراعي نفسه؛ لأن الرعاية عقد بين طرفين لا يجوز تجاوز مقتضياته من أي منهما.

ومن جهة أخرى، نجد أن الإسلام، أقرّ القواعد العامة في الشورى، وترك طريقة التطبيق، رهينة بالوسائل الممكنة، حسب وضع الجماعات وإمكاناتها، وحسب مراحلها التاريخية، ليكون التطبيق في مستوى العصر.

فلو وضعت قواعد خاصة محكمة التقنيات لتطبيقها، لأصبحت هذه القواعد نصاً دينياً ولسار عليها المسلمون، في كل زمان ومكان، ولضاقت بهم. وهذا ما يوقعهم في الجمود التشريعي الذي يقف في وجه التطور.

أما في المذاهب الوضعية، فلم تكن مشاركة الشعوب في الحكم، إلا عن طريق ضغط ثوري متعجل.

---

(1) راجع البحث القيم للدكتور أحمد شوقي الفنجري ـ الحرية السياسية أولاً ـ دار القلم ـ الكويت ـ عام 1973 ـ ص 24.

(2) الأستاذ سيد قطب ـ في ظلال القرآن ـ المجلد السابع ـ الطبعة السادسة ـ سنة 1982 ـ دار الشروق ـ الجزء 25 ص 292.

# الباب الأول

# الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

الفصل الأول: مبدأ الشورى وتطبيقاته في العصور الإسلامية الأولى وحكم الأخذ به ومدى الالتزام بنتائجه

الفصل الثاني: مبدأ الشورى وتطبيقاته في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة

الفصل الثالث: المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

# الباب الأول

# الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

تعتبر الشورى في الإسلام، قاعدة من قواعد الحكم، ودعامة أساسية من دعائمه، فهي تعطي الحق للأمة في إدارة شؤونها والإشراف عليها.

كما تحقق لها، ضمانة أساسية بأنه لن يخرج أي قرار عن الحكومة إلى حيّز الوجود، والتنفيذ، إلا بعد بحث، واستقصاء وتحرٍ للمصلحة العامة ومشاورة المختصين في كل الأمور.

وبالرغم من أنّ الإسلام، قد دعا إلى الشورى، وحثّ على الأخذ بها، فإنه لم يضع لها نظاماً تفصيلياً ملزماً بل ترك ذلك، تبعاً لاختلاف الظروف، والأحوال، وتعدد الوسائل والأساليب. أما في الأنظمة السياسية المعاصرة، فإن الشورى، تعتبر قرينة للديمقراطية، وذلك لأن أساس النظام الديمقراطي، يقوم على استشارة الشعب باعتباره مصدراً للسلطات، وهو المقرر لمصيره، وما الحكومات سوى منفذة لمصالحه، وغاياته.

كما أن مشاورة الشعب في كل ما يتعلق بأمورهم تتيح للحاكم الفرصة لأن يقف على الرأي السليم، فإذا ما اتخذ قراره، يجد دعم الأمة، وتأييدها إلى جانبه.

ونحن في هذا الباب الأول، نتناول الشورى في كل من الإسلام، وبعض الأنظمة السياسية المعاصرة. وتقتضينا هذه الدراسة أن نبحث في الأمور التالية:

1- تعريف مبدأ الشورى ومصادره وتطبيقاته في العصور الإسلامية الأولى ومدى الالتزام بنتائجه في الإسلام.

2- الشورى في بعض الأنظمة السياسية الغربية، والعربية المعاصرة، وكيفية تطبيقها، في كل منها، ومدى الالتزام بنتائجها.

3- إجراء مقارنة، بين نظام الشورى في الإسلام، والأنظمة السياسية المعاصرة، التي نتناولها بالدراسة - فيما بعد - من حيث الأخذ بالشورى، ومضمونها، ومدى الالتزام بنتائجها، وأوجه الاتفاق والاختلاف من حيث تطبيق مبدأ الشورى.

وسنتناول كل نقطة من النقاط الثلاث السابقة، في فصل على حدة:

الفصل الأول: مبدأ الشورى وتطبيقاته، في العصور الإسلامية الأولى وحكم الأخذ به، ومدى الالتزام بنتائجه.

الفصل الثاني: مبدأ الشورى وتطبيقاته، في بعض الأنظمة السياسية الغربية، والعربية المعاصرة.

الفصل الثالث: المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام، والأنظمة السياسية المعاصرة.

# الفصل الأول

# مبدأ الشورى وتطبيقاته في العصور الإسلامية الأولى وحكم الأخذ به ومدى الالتزام بنتائجه

تعتبر الشورى، أحد الأصول الجوهرية، التي أتت بها الشريعة الإسلامية[1]. وهي تعد في اللغة مصدراً للفعل شاور[2]. كما قيل: أنها اسم من المشاورة[3]. وهي تعني لغة الاستخراج والإظهار[4]، ويقال: شاورت في الأمر، أي طلبت رأيه، واستخرجت ما عنده، وأظهرت[5].

والشورى وإن تعددت معانيها اللغوية، إلا أن ما يهمنا منها هو: الأمر، والنصح، والدلالة، على وجه الصواب[6].

وقد درج القدماء والعلماء المعاصرون على تعريف الشورى بأنها: (استطلاع الرأي من ذوي الخبرة فيه للتوصّل إلى أقرب الأمور للحق)[7].

(1) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في النظم السياسية، دار الثقافة العربية/ 1991/ 1992، ص 51.

(2) الدكتور عبد الحميد الأنصاري ـ الشورى وأثرها في الديمقراطية ـ مرجع سابق ـ دراسة مقارنة ـ الطبعة الثانية، منشورات المكتب العصرية 1980، ص 3.

(3) راجع محمود الألوسي ـ روح المعاني في تفسير القرآن العظيم، دار إحياء التراث العربي، بيروت ـ الطبعة الرابعة ـ 1985 ـ ج25 ـ ص 46.

(4) الدكتور هشام يحي الملاح ـ مكانة الشورى في سياسة وإدارة الدولة الإسلامية في عهد الرسول عليه السلام ـ وقائع ندوة النظم الإسلامية ـ أبو ظبي من ـ 11 إلى 13 نوفمبر 1984م، كتب التربية العربية لدول الخليج، الجزء الأول، ص 15.

(5) الدكتور صوفي أبو طالب ـ تطبيق الشريعة الإسلامية في البلاد العربية ـ مطبعة جامعة القاهرة ـ الطبعة الثالثة ـ 1990م ص 46، ايضاً ابن العربي، احكام القرآن، القاهرة 1959م، ج 11، ص 277.

(6) الدكتور هاني الدريري، نظام الشورى الإسلامي مقارناً بديمقراطية النيابية المعاصرة (رسالة دكتوراه) طبعة أولى ـ 1991م، ص 3.

(7) الأستاذ عبد الرحمن عبد الخالق ـ الشورى في ظل نظام الحكم الإسلامي ـ الدار السلفية ـ بالكويت ـ مرجع سابق ـ عام 1975م ـ ص 14.

ولكن هذا التعريف يصدق على نوعية معينة من الشورى، وهي (الشورى الفنية). أما الشورى كنظام للحكم فهي أعمّ من هذا التعريف، وذلك لأن الرسول محمد عليه الصلاة والسلام كان ومن بعده الخلفاء الراشدون يستشيرون عامة الناس في الأمور المتعلقة بهم (الشورى العامة). كما كانوا يستشيرون كبار القوم الذين يمثلون جماعاتهم في أمور أخرى مهمة (الشورى الخاصة). وفي أحيان أخرى كانوا يستشيرون، أهل الخبرة والرأي في بعض المسائل الخاصة (الشورى الفنية).

وقد ظهر العديد من تعاريف الشورى، التي اصطبغت بالطابع السياسي انطلاقاً من نظرتها للشورى، باعتبارها أحد مبادئ الحكم في الإسلام أو لكونها التعبير عن نظام الحكم نفسه.

فهناك من عرّفها بأنها: "استطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور المتعلقة بها، وذلك عن طريق المشاركة العامة، في شؤون الحكم"[1]، ويعني هذا التعريف بأن للأمة الحق في أخذ رأيها فيما يتعلق باختيار الحاكم الذي ترتضيه وكذلك في كل الأمور المهمة التي تتعلق بشؤونها الدنيوية.

ونحن ننضم لتأييد هذا التعريف، ونعتبر أن من حق الأمة أن تحكم وفقاً لإرادتها، ومن أجل مصلحتها، وذلك لأن المشاورة ضرورة من ضروريات الحياة الاجتماعية، التي لا تستغني عنها أمة من الأمم، باعتبارها سبيلاً لمعرفة الرأي الصواب، الذي يحقق مصلحتها وخيرها. كما يعرّفها آخر بأنها: "اجتماع الناس على استخلاص الصواب بطرح جملة آراء في مسألة لكي يهتدوا إلى قرار"[2].

وفي ذات الاتجاه يذهب رأي إلى أن الشورى: "طرح موضوع عام لم يرد بشأنه نص قاطع في القرآن والسنة على الأمة ممثلة في علمائها للمناقشة، وتبادل الآراء والحجج، بحثاً عن الحكم الصحيح، الموافق لأحكام الشريعة الإسلامية"[3].

(1) الدكتور عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق ـ ص 4.

(2) الدكتور محمود عبد المجيد الخالدي ـ قواعد نظام الحكم في الإسلام ـ مكتبة المحتسب ـ عمان ـ الطبعة الثانية ـ عام 1983 ـ ص 142.

(3) الدكتور ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ـ دار المطبوعات الجامعية ـ الإسكندرية 1983، ص 156.

وإذا كانت التعاريف السابقة، ذات المدلول السياسي، تنظر إلى الشورى باعتبارها أحد مبادئ الحكم في الدول الإسلامية، وأسلوبها، في إدارة شؤون مواطنيها، بما يكفل سلامة، وصحة ما يتخذ من قرارات، فيما يهمهم من أمور، فإن هناك من ينظر للشورى، على أنها تعبير، عن نظام الحكم الإسلامي. فهو يعرّفها بأنها: "الأسلوب السياسي الإسلامي، لتشكيل سلطات الحكم، وتحديد العلاقة بينها وبين مجال عملها، مع تنظيم الحقوق، والحريات العامة، في ظل كل ذلك"[1].

ولا شك أن كل هذه التعاريف تصلح، لأن تعطي مفهوماً عاماً، وواضحاً، للمقصود بالشورى في الإسلام، وأن هذا المفهوم يضيق، ويتسّع، وفقاً للمجال الذي تتناوله الشورى، وإنْ كان هذا لا يؤثر، على طبيعة الشورى ذاتها.

ونحن في هذا الفصل سنتناول مبدأ الشورى، وتطبيقاته، في العصور الإسلامية الأولى، وحكم الأخذ به، ومدى الالتزام بنتائجه، في ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: مصادر مبدأ الشورى في القرآن الكريم والسنّة النبوية والإجماع.

المبحث الثاني: دور الشورى في العصور الإسلامية الأولى.

المبحث الثالث: حكم الأخذ بالشورى، ومدى الالتزام بنتائجها.

(1) الدكتور هاني الدرديري - مرجع سابق، ص 4.

# المبحث الأول

# مصادر مبدأ الشورى في القرآن الكريم والسنة النبوية والإجماع

يعتبر مبدأ الشورى - كما أسلفنا - دعامة للحكم الإسلامي، وأساساً لنظام المجتمع السليم. ويبرهن أنه يملك الأثر الفعال، في ترسيخ دعائم هذا الحكم وأصوله، بما يملكه من العامل الأخلاقي، والاجتماعي، والعملي، والحقوقي، والسياسي. ولقد ثبتت مشروعية مبدأ الشورى في القرآن الكريم، والسنة النبوية، وإجماع الصحابة. ووجدنا لهذا المبدأ المهم تطبيقات كثيرة في عصر الرسول عليه الصلاة والسلام وعصر الخلفاء الراشدين من بعده وما تلا ذلك من العصور الإسلامية.

ونتناول مصادر مبدأ الشورى، في ثلاثة مطالب، على النحو التالي:

**المطلب الأول**: مصادر مبدأ الشورى في القرآن الكريم.

**المطلب الثاني**: مصادر مبدأ الشورى في السنّة النبوية.

**المطلب الثالث**: مصادر مبدأ الشورى في إجماع الصحابة.

## المطلب الأول: مصادر مبدأ الشورى في القرآن الكريم

وتتجلى أهمية الشورى في الإسلام، واهتمام القرآن الكريم بها في تسمية إحدى القرآن الكريم "بالشورى". وقد انحصرت مصادر مبدأ الشورى في القرآن الكريم في آيتين هما[1]:

**الآية الأولى:**

﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴾[2].

**الآية الثانية:**

﴿ وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴾[3].

(1) تعنى هنا الشورى كواقع سياسي بين الحاكم والمحكومين (الأمة).

(2) سورة آل عمران، الآية 159 (مدنية).

(3) سورة الشورى، الآية 38 (مكية).

أما الآية الأولى: فإنها تنص على جعل الأمر بين المسلمين شورى، وبهذا النص يقرر الإسلام هذا المبدأ في نظام الحكم، بحيث لا يدع للأمة شكاً في أن الشورى مبدأ أساسي لا يقوم نظام الحكم في الإسلام على أساس سواه[1].

وهذه الآية التي تأمر بالشورى ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾ وردت ضمن آيات تتحدث عن (غزوة أحد) وتعالج أخطاء حدثت إبان الغزو، وهي تقدم للمسلمين الكثير من الدلالات والعبر. وسر الأمر بالشورى هنا هو الجو الذي نزلت فيه الآيات ومقدمات الغزوة التي كانت الشورى معلماً بارزاً فيها.

فقد كان رأيُ الرسول عليه السلام أن لا يخرجوا من المدينة لملاقاة قريش بل يتحصّنون فيها، فإذا دخلتها قريش، قاتلها المسلمون في الشوارع، والحارات، والأزقة، وقاتلت النساء من فوق البيوت. وكان معه في هذا الرأي مجموعة من المسلمين. لكن الأكثرية من المسلمين كان لهم رأي آخر، وبخاصة الشبان منهم، والذين لم يشتركوا في معركة بدر، والمتحمسين، للقتال والشهادة، إذ كان رأيهم: الخروج من المدينة، وملاقاة قريش خارجها، والاشتباك معها، وجهاً لوجه.

وما زالت الأكثرية برسول الله عليه السلام، حتى رأى الأخذ برأيها، فدخل عليه السلام بيته، ولبس لأمته ـ وهي عدة الحرب ـ، وخرج إليهم.

فتراجع المسلمون المشيرون بالخروج عن رأيهم. ولكنّ الرسول عليه السلام ردَّ عليهم: ما ينبغي لنبي إذا لبس لأمته أن يضعها حتى يحكم الله بينه وبين عدّوه[2].

وخرج الرسول عليه السلام إلى (أحد) بألف من أصحابه، ووقعت المعركة، ودفع المسلمون فيها، ثمناً باهظاً. ولم يكن الرسول عليه السلام، يجهل النتائج الخطيرة، التي تنتظر الصفَّ المسلم، جراء الخروج. فقد كان لديه الإرهاص من رؤياه الصادقة، التي رآها قبل المعركة، وأولّها لأصحابه. وكان من حقّه أن يلغي ما استقر عليه الأمر، نتيجة للشورى، ولكنه أمضاها، وهو يدرك ما وراءها من الآلام، والخسائر،

---

(1) الأستاذ سيد قطب ـ مرجع سابق ـ ص 199.

(2) د. صلاح عبد الفتاح الخالدي/ بحث (الشورى في القرآن الكريم) ص 59 من كتاب الشورى في الإسلام/ الجزء الأول ـ نشر المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية/ عمان.

والتضحيات. لأن إقرار المبدأ عنده، وتعليم الجماعة، وتربية الأمة، أكبر من الخسائر الوقتية[1].

وقوله عز وجل: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ﴾، يخاطب به الرسول عليه السلام باعتباره إماماً للمسلمين وقائداً لهم وقدوة للحكام من بعده. ويقصد هنا أن يشاور الرسول صلى عليه السلام المسلمين؛ لأن كل فرد في الأمة، من حقه أن يقدم رأيه، وأن يشير بما يراه مناسباً للأمة، ويحقق مصلحتها.

ولم تحدّد هذه الآية الكريمة، كيفية مشاورة المسلمين، بل تركت هذا الأمر للأمة، باعتباره شكلاً أو ترتيباً إجرائياً. فقد تتحقّق الشورى، باستفتاء عام، وقد تتحقق بانتخاب ممثلين عن الأمة، وقد تتحقق باختيار الأمة لأهل الحل والعقد، أو قد تتحقق بغير ذلك.

المهّم هنا هو المضمون، وتنفيذ الأمر، ومشاورة المسلمين، وتمكين أفرادهم، من أخذ حقهّم في الشورى.

وكلمة "الأمر" في الآية الكريمة كلمة عامة و"ال التعريف" فيها للاستغراق، أي أنها تستغرق، كل صور الأمر، ومجالاته، وحالاته، وألوانه.

وتعني هنا، كل أمر يهّم المسلمين، ويحتاج إلى سماع آرائهم، وأخذ شوراهم ـ فلا بد من مشاورتهم فيه. وعبارة "في الأمر" شاملة لأمور المسلمين السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والتعليمية، والجهادية، وغير ذلك.

أما الآية الثانية: فقد جاءت في معرض بيان صفة المؤمنين، الذين استجابوا لربهم وصلّوا وزكوّا وجعلوا أمرهم بينهم بالتشاور. وجاء ذكر الله لصفة الشورى، بعد صفة الصلاة، التي هي عماد الإسلام، وقبل صفة الزكاة. ويدل هذا على أنه، إذا كانت الصلاة فريضة عبادية، والزكاة فريضة اجتماعية، فإن الشورى فريضة سياسية[2].

ومعنى ذلك أنّ صفة الشورى، مطلوب تحققها ـ على الدوام ـ في المجتمع الإسلامي. كما يعني أنها صفة ملازمة للمؤمنين، يجب عليهم أن يحافظوا على

(1) د. صلاح عبد الفتاح الخالدي ـ الشورى في القرآن الكريم/ المرجع السابق، ص 60، ص 61.

(2) د. محمد سليم العوا: في النظام السياسي للدولة الإسلامية (المكتب المصري الحديث 75) ص 106 ـ نقلاً عن سيد قطب ـ في ظلال القرآن (ط 7 ـ 1971 بيروت 5 ـ 229).

استمرارها فيهم، ومن ثم فهي واجبة. وورودها بالجملة الاسمية الخبرية، أبلغ في الثبوت، واللزوم، وذكرها بين واجبين يؤكد وجوبها[1].

ونستطيع هنا أن نقول عن الشورى في السياق القرآني بأنها مصطلح قرآني إسلامي، أمر الله تعالى المسلمين بها، وجعلها صفة مميزة لهم، ووصف أعمالهم بها. كما أنها تكون في الخير بأن يقدّم المشير الرأي النافع للمستشير. وهذا بدوره يحقق به المصلحة، والفائدة، والمنفعة.

ونلاحظ أيضاً أن الشورى شاملة لكل أمور وقضايا المسلمين العامة، والخاصة، الفردية، والجماعية، فهي أبرز صفات المسلمين. ولذلك فإنّ الشورى واجبة على الولاة مثلما هي حق لكل أبناء المسلمين. ثم إنها نعمة من الله، ورحمة منه، للراعي والرعية، عندما تحكم صلتهم فيما بينهم[2].

## المطلب الثاني: مصادر مبدأ الشورى في السنّة النبوية

إن المتصفح لسيرة الرسول عليه السلام، يجد أنه كان كثير الاستشارة لأصحابه رضي الله عنهم، في معظم شؤون المسلمين، حتى أنّ أبا هريرة وصفه بقوله: "ما رأيت أحداً أكثر مشاورة لأصحابه من رسول الله صلى الله عليه وسلم"[3].

وقد وردت أحاديث عدة في الشورى، وطبقها الرسول عليه السلام عملياً. وهذه أمثلة ونصوص تدل على ذلك:

1- عن عبد الرحمن بن غنم الأشعري، أنَّ النبي عليه السلام قال لأبي بكر وعمر رضي الله عنهما: "لو اجتمعتا في مشورة ما خالفتكما"[4].

2- وأخرج بن عدي والبيهقي في الشعب - بسند حسن - عن ابن عباس قال: لما نزلت ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾ قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "أما إن الله ورسوله لغنيّان عنها، ولكنْ جعلها الله رحمة لأمتي فمن استشار منهم لم يعدم رشداً ومن تركها لم يَعْدمْ غياً".

(1) د. عبد الحميد الأنصاري - مرجع سابق - ص 56.

(2) د. صلاح عبد الفتاح الخالدي - من بحث بعنوان "الشورى في القرآن الكريم" منشورات آل البيت - عمان.

(3) الإمام أحمد "المسند" 227/4 من رواية وكيع.

(4) الإمام السيوطي - مرجع سابق - 2 - 90، - الإمام الألوسي - مرجع سابق - 4 - 106.

3- وأخرج البيهقي في شعب الإيمان عن ابن عمر رضي الله عنهما عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "من أراد أمراً فشاور فيه وقضى هدي لأرشد الأمور"[1].

4- وأخرج الخطيب في رواية مالك عن أبي هريرة مرفوعاً: "استرشدوا العاقل ترشدوا ولا تعصوه فتندموا"[2].

5- عن أبي سعيد الخدري عن النبي عليه السلام قال: "ما بعث الله من نبي ولا استحلف من خليفة إلا كانت له بطانتان. بطانة تأمره بالمعروف وتحضّه عليه وبطانة تأمره بالشر وتحضه عليه، فالمعصوم من عصمه الله تعالى"[3].

6- عن عبد الرحمن بن غنم أنَّ رسول الله صلى الله عليه وسلم قال له أبو بكر وعمر: إن الناس ليزيدهم حرصاً على الإسلام أن يروا عليك زياً حسناً من الدنيا، فقال: وأيم الله لو أنكما تتفقان على أمر واحد ما عصيتكما في مشورة أبداً[4].

7- مشاورة الرسول صلى الله عليه وسلم في بدر حول صلاحية أرض الميدان وموقع النزال عسكرياً، ومشاورته بعد انتهاء المعركة، في مصير أسرى المشركين[5].

8- وشاور الرسول عليه السلام يوم (أُحد) في المقام والخروج فرأوا له الخروج فلما لبس لأمته وعزم قالوا: أقم فلم يمل إليهم بعد العزم وقال: لا ينبغي النبي لبس لأمته فيضعها حتى يحكم الله[6].

9- وشاور يوم (الخَنْدق) سعد بن معاذ[7] وسعد بن عبادة[8] في مصالحة الأحزاب بثلث ثمار المدينة عامئذ[1].

(1) الإمام السيوطي ـ مرجع سابق ـ 6 ـ 10، ـ الإمام الألوسي ـ مرجع سابق ـ جـ 25، ص 46.

(2) الإمام السيوطي ـ مرجع سابق ـ 6 ـ 10، الإمام الألوسي ـ مرجع سابق ـ جـ 25، ص 46.

(3) الإمام البخاري (أبو عبد الله محمد بن إسماعيل بن إبراهيم المغيرة) ـ الصحيح: رقم (7198) و(6611).

(4) انظر: فتح الباري جـ 17 ص 103 تاريخ الإسلام جـ 2 ص 51 وتفسير ابن كثير جـ 1 ص 420 ورواه احمد في مسنده جـ 4 ص 227 بلفظ (لو اجتمعتا في مشورة ما خالفتكما).

(5) انظر كشف الأسرار جـ 3 ص 929 ـ منتهى السول في علم الأصول جـ 3 ص 58.

(6) فتح الباري جـ 17 ص 103، 104 تاريخ ابن خلدون جـ 2 ص 765 طبقات ابن سعد جـ 2 ص 38 ط لبنان ـ سيرة ابن هشام جـ 3 ص 67، 68 ـ زاد المعاد جـ 2 ص 62.

(7) كانت له سيادة الأوس.

(8) كانت له سيادة الخزرج.

10- عن الحسن[2] قال: كان صلى الله عليه وسلم يستشير حتى المرأة فتشير عليه بالشيء فيأخذ به[3].

من هذه الأحاديث، نستدل على مدى عناية الرسول الصلاة والسلام بأمر الشورى، ومدى التزامه بها، في كل أمور المسلمين. ووجدنا من خلالها أن حثّ الأمة على التشاور وأرشد إلى أنها خير. فالتشاور أمر مشروع، وفيه كل الخير للأمة. ولقد جرت السنّة على أن تكون الشورى عامة، في كل الأمور. وهذا ظاهر فيما جرى عليه عمل الرسول عليه السلام، ومارسه ممارسة عملية.

## المطلب الثالث: مصادر مبدأ الشورى في إجماع الصحابة

إن إجماع الصحابة، كمصدر للأحكام، يبرز كثيراً في مجال القانون الدستوري، ومسألة مشروعية الشورى قام عليها إجماع الصحابة بعد الكتاب والسنّة. بل أن أول عمل سياسي، مارسه صحابة رسول الله صلى الله عليه وسلم، هو ما جرى يوم الشورى في سقيفة (بني ساعدة) لانتخاب رئيس الدولة الإسلامية[4]. وترجع أهمية الطريقة التي اختير بها أبو بكر، إلى أنها السابقة الأولى في الدولة الإسلامية من ناحية، وإلى أنها أغلقت باب الفتنة، في الدولة الناشئة، من ناحية أخرى. ثم أنها قد حظيت بإجماع المسلمين، إذا استثنيا موقف سعد بن عبادة، وفاطمة بنت محمد صلى الله عليه وسلم، التي ظلّت مغاضبة للخليفة الأول، حتى لحقت بأبيها. وقد استنتج أهل السنّة من تصرّف المسلمين في اجتماع السقيفة والرسول صلى الله عليه وسلم، لما يُدْفن، إن إقامة الخلافة، واجبة، ومقدمة على ما سواها[5].

وظلت الشورى سمةً واضحةً لنظام الحكم في جميع عهود الخلفاء الراشدين. بل إنه لا يكاد يُبْرم أمر إلا بعد التشاور. وكان ذلك في جميع الأمور. وهذه بعض الأمثلة على ذلك:

---

(1) انظر سيرة ابن هشام جـ 3 ص 234 ـ 243 ط مصر. والسيرة لابن كثير/ الجزء 3 ص 201 ـ 202 ط لبنان.

(2) ويقصد به الفقيه الحسن البصري الذي عاش ما بين عامي 21 ـ 110هـ.

(3) عيون الأخبار جـ 1 ص 27 وتاريخ ابن خلدون جـ 2 ص 786. وانظر: قصة الحديبية في صحيح البخاري ـ كتاب المغازي (ومشورة أم سلمة) والسيرة لابن كثير جـ 3 ص 335.

(4) الدكتور محمد حسين هيكل: "الصديق أبو بكر" طبعة سنة 1964م ص 47 وما بعدها.

(5) الدكتور سليمان الطماوي ـ السلطات الثلاث ـ مرجع سابق ـ ص 418.

أولاً: ما جرى من مشاورة الخليفة أبي بكر الصديق رضي الله عنه للصحابة في أمر المرتدين الذين امتنعوا عن دفع الزكاة للدولة[1].

ثانياً: مشاورة الخليفة أبي بكر للأمة فيمن يخلفه بعده، فقال: "يا أيها الناس إني عهدت عهداً أفرضيتم به"؟؟ فقال علي بن أبي طالب رضي الله عنه: "لا نرضى إلا أن يكون عمر"[2].

ثالثاً: كان الخليفة الأول رضي الله عنه (إذا ورد عليه أمر، نظر في كتاب الله، فإن وجد فيه ما يقضي به قضى بينهم، وإن علمه من سنّة رسول الله صلى الله عليه وسلم قضى به، وإن لم يعلم، خرج فسأل المسلمين عن السنة، فإن أعياه ذلك، دعا رؤوس المسلمين، وعلمائهم، واستشارهم)[3].

رابعاً: وعلى هذا سلك بعده الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، والتزم بمشاورة المسلمين في معظم شؤونهم، ما جل منها وما دقّ. وكانت النازلة إذا نزلت بأمير المؤمنين عمر بن الخطاب، ليس عنده فيها نص، عن الله، ولا عن رسوله، جمع لها أصحاب رسول الله، ثم جعلها شورى بينهم[4].

خامساً: إن الخليفة عمر بن الخطاب رشّح للخلافة بعده ستة يتشاورون فيما بينهم، لاختيار أحدهم، بشرط أن يقرّ المسلمون هذا الاختيار[5].

سادساً: وقد أثر عنه رضي الله عنه، الحرص الشديد، على ممارسة الشورى، باعتبارها، من أوجه النشاط السياسي العام في الحياة الإسلامية، سواء أكان فرداً من أفراد الرعية أم كان رئيساً للدولة الإسلامية.

---

(1) انظر فتح الباري جـ 17 ص 106 ـ القاضي ابن العربي ـ العواصم من القواصم ص 45 وابن العربي ـ أحكام القرآن ـ جـ 4، ص 1655، 1656.

(2) المغني في أبواب التوحيد والعدل جـ 20 القسم الأول، ص 289.

(3) فتح البخاري ـ جـ 7، ص 105.

(4) البيان والتبيين جـ 2، ص 47.

(5) انظر أحداث الشورى بعد أن طعن الخليفة عمر رضي الله عنه/ سنن البيهقي جـ 8 ص 151 وتاريخ الطبري جـ 3 ص 301 حتى ص 303. مروج الذهب جـ 2 ص 312.

سابعاً: من أقوال الخليفة عمر بن الخطاب في الشورى: (مَنْ بايع رجلاً من غير مشورة المسلمين فإنه لا بيعة له ولا الذي بايعه)[1] وقوله أيضاً: (لا خلافة إلا عن مشورة)[2].

ثامناً: وهكذا كان شأن الصحابة رضوان الله عليهم، أكثر الناس مشاورة في الأمور، والتزاماً، بما جاء في الكتاب والسنّة. وإن كثرة ممارستهم للشورى ليدل على ضرورة هذا النشاط السياسي لسير الحياة الإسلامية في الحكم سيراً شرعياً، ضمن المنهج الذي رسمه الإسلام، للأمة الإسلامية.

تاسعاً: كان المسلمون بعد وفاة النبي عليه السلام أكثر حاجة إلى الشورى في جميع الأمور. وقد تشاوروا في الأحكام وقتال مانعي الزكاة وأمر الخلافة والاستخلاف والحروب وتعيين الولاة وجمع القرآن الكريم والتاريخ الهجري وغير ذلك.

إذنْ كان عمل الصحابة رضوان الله عليهم دليلاً إلى جانب الكتاب والسنّة على أن الشورى في جميع الأمور امتثالاً لقوله تعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ﴾. ثم إن شؤون المسلمين خاضعة للتشاور بين رئيس الدولة الإسلامية والأمة الإسلامية؛ لأن الشورى حقّ للمسلمين وهي تمثل جانباً أساسياً من قواعد الحكم في الإسلام.

(1) سيرة ابن هشام جـ 4 ص 226 طباعة لبنان، ص 114 هامش 2.

(2) كنز العمال جـ 5 حديث 2354، 2577.

# المبحث الثاني

## دور الشورى في العصور الإسلامية الأولى

تعتبر الشورى، قاعدة من قواعد الشريعة الإسلامية، ومبدأ من مبادئ الحكم في الإسلام. ولقد حظيت الشورى بتزكية القرآن الكريم وتحبيذه (وأمرهم شورى بينهم) (وشاورهم في الأمر) وكما حظيت بتطبيق الرسول عليه السلام لها ودعوته إليها والملاحظ أنها عرفت طريقها إلى الحياة السياسية، كفلسفة للدولة، في عصر صدر الإسلام.

إذن فإن الشورى نشأت إسلامياً منذ البداية، متصلة بالعقيدة، وموجّهة بالتوجيه الخالص لرب العالمين، مما أضفى على المنهج الشوري مضموناً خاصاً لم يكن لدى أي أمة من الأمم، في الماضي، والحاضر.

وإن البحث المستفيض، والنماذج الشورية الحقيقية، التي حدثت في العهد النبوي، وعهد الخلفاء الراشدين، لا تكاد تقبل الشك، في أن الارتباط كان وثيقاً بين العقيدة الإسلامية والشورى. ولم يكن ارتباطاً شكلياً، وإنما كان ارتباطاً عضوياً حيوياً لبقاء الأمة الإسلامية، محتفظة بخصائصها، ومتمتعة بإرادتها، في التحرر من سلطان الطغاة والمستبدين.

وإذا كانت للشورى هذه المنزلة في الإسلام لما فيها من الخير العائد إلى المسلمين، فهي توجد بينهم الأُلفة، وتكون سبباً في الوصول إلى الحق والصواب. وقد كان النبي عليه السلام يشاور أصحابه، في الكثير من الأمور، امتثالاً لأمر ربه. وما أمر الله هنا لنبيّه بالمشاورة لحاجة منه إلى رأي أصحابه، وإنما أراد الله من أمره بالشورى، ليعلّمهم الرسول عليه السلام، ما في المشورة من الفضل، وأن يحملهم على الاقتداء به. بالإضافة إلى أنّ الرسول عليه السلام بمشاورته لأصحابه فإنه يرفع من أقدارهم، بإشراكهم في الحكم، وتعويدهم على مراقبة الحكّام.

من هنا نرى أن الشورى، قاعدة أصيلة أساسية، من قواعد نظام الحكم في الإسلام، كالعدالة، والمساواة، والحرية. وهي تكفل دوام الحكم، واستقرار الأوضاع، والأمور، وتحقّق ولاء الرعية، وحبّهم للحاكم.

بالإضافة إلى ذلك فإن الشورى محبّبة لدى النفوس البشرية، لأنها تدل على مدى الحفاوة بآراء الآخرين، واحترامهم، ومشاركتهم في الأمور العامة التي تحيط بهم. فلا

يعقل أن تكون طبيعة الحكم الإسلامي القائم على هدي شرع الله معارضة لمبدأ الشورى أو لاحتضانها.

وسنرى فيما بعد أن الخلفاء الراشدين، من بعد النبي عليه السلام ساروا على نهج السنة الحميدة في اتباع وتطبيق مبدأ الشورى. فكانوا يجمعون رؤوساء الناس فيستشيرونهم، فيما لم يجدوا عنه نصاً في القرآن، والسنة. ولم يتركوا المشورة وبخاصة في المسائل المهمة كتولية الإمام، وشن الحروب، وتصريف أمورها، وتولية الأمراء على أقاليم الإسلام.

وبناء على ما سبق سنتناول في هذا المبحث دور الشورى في العصور الإسلامية الأولى، على النحو التالي:

المطلب الأول: الشورى في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام.

المطلب الثاني: الشورى في عهد الخلفاء الراشدين.

المطلب الثالث: الشورى في عهد الخلفاء الأمويين.

المطلب الرابع: الشورى في عهد الخلفاء العباسيين.

## المطلب الأول: الشورى في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام

أخرج ابن عدي والبيهقي في الشعب، بسند حسن عن ابن عباس قال: لما نزلت: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾ قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "أما إنَّ الله ورسوله لغنيان عنها - أي المشورة - ولكن جعلها الله رحمةً لأمتي، فمن استشار منهم لم يعدَمْ رشداً ومن تركها لم يعدم غياً"[1].

وقد كان يغلب على الشورى في عهد النبي عليه الصلاة والسلام، أنها نوع من تدريب أصحابه، على إصدار الرأي في حضرته، وبين يديه. إلى جانب ما كان يستشيرهم به، من أمور، ترجع إلى الخبرة الحربية، أو الدنيوية، أو بعض الأحكام المرتبطة بأمور الخبرة.

ولهذا كان النبي صلى الله عليه وسلم، يكثر من استشارة أصحابه، استجابة لأمر الله تعالى: ﴿ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ﴾[2].

---

(1) السيوطي، الدر المنثور في التفسير بالمأثور: 2/90.

(2) سورة آل عمران - الآية رقم (159).

وكان يستشيرهم باعتباره واحداً منهم، وأمرهم ـ جميعاً ـ شورى بينهم لقوله تعالى: ﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴾(1).

أما الموضوعات التي كان النبي عليه السلام يستشير فيها أصحابه، فيقول ابن عطية في تفسيره: "مشاورته عليه السلام، إنما هي في أمور الحروب والبعوث ونحوه من الأشخاص والنوازل"(2). كما يقول ابن تيمية: "وقد قيل: إن الله أمر بها نبيه لتأليف قلوب أصحابه، وليقتدى به من بعده وليستخرج بها منهم الرأي فيما لم ينزل فيه وحي من أمر الحروب والأمور الجزئية وغير ذلك"(3).

ومما لا شك فيه أن أكثر الموضوعات التي استشار النبي صلى الله عليه وسلم فيها أصحابه، كانت تدور حول الخبرة الإنسانية، سواء في أمور المعاش أو الحرب. كما كان يستشير في شؤونه الخاصة، ومثالها: حادثة الإفك(4).

ولقد أدرك الصحابة الكرام دورهم في هذه الشورى، وعرفوا مجالاتها المأذون بها. ونورد الآن بعضاً من صور الشورى التي لجأ إليها عليه الصلاة والسلام في مناسبات عديدة:

## أولاً: أمثلة للشورى في الشؤون العسكرية

### 1- غزوة بدر (السنة الثانية من الهجرة):

وقد شاور الرسول صلى الله عليه وسلم أصحابه في هذه الغزوة أربع مرات:

(أ) شاورهم (أولاً) في الخروج للعير ابتداء(5).

---

(1) سورة الشورى ـ الآية رقم (38).

(2) ابن عطية ـ تفسيره: 398/3.

(3) ابن تيمية، الفتاوي: 387/28.

(4) فتح الباري ـ باي حديث الإفك 8 ـ 436. ابن العربي: أحكام القرآن، 298. ويقول الإمام الرازي في التفسير الكبير: "إنه عليه السلام وإن كان أكمل الناس عقلاً إلا أن علوم الخلق متناهية فلا يبعد أن يخطر ببال إنسان من وجوه المصالح ما لا يخطر بباله لا سيما فيما يفعل من أمور الدنيا" فإنه عليه السلام قال "أنتم أعرف بأمور دنياكم" إلخ.

(5) صحيح مسلم بشرح النووي (دار الفكر، بيروت، ص 2، سنة 1392هـ، جـ 12 ص 124) عن أنس أن رسول الله صلى الله عليه وسلم شاور حين بلغه إقبال أبي سفيان، فتكلم أبو بكر ثم عمر ثم قام سعد بن عبادة فقال: إيانا تريد يا رسول الله، والذي نفسي بيده، لو أمرتنا أن نخيضها البحر لأخضناها ولو أمرتنا أن نضرب أكبادنا إلى برك الغماد لفعلنا".

(ب) وشاورهم (ثانياً) عندما خرجت قريش لتدافع عن عيرها[1].

(جـ) وشاورهم (ثالثاً) في المنزل يوم بدر[2].

(د) وشاورهم (رابعاً) في أسارى بدر[3].

---

(1) راجع: فتح الباري، 8 ـ 290: "فلما وصل النبي صلى الله عليه وسلم ـ الصفراء ـ وبلغه أن قريشاً قصدت بدراً وأن أبا سفيان نجا بمن معه، فاستشار الناس فقام أبو بكر فقال: فأحسن ثم قام عمر فقال: فأحسن، ثم قام المقداد فقال: يا رسول الله امض لما أمرك الله فنحن معك، والله لا نقول كما قال قوم موسى ـ اذهب أنت وربك فقاتلا ـ ولكن نقاتل عن يمينك وعن شمالك وبين يديك وخلفك. فرأيت النبي صلى الله عليه وسلم أشرق وجهه". وفي رواية ابن إسحاق والحافظ ابن كثير: "فوالذي بعثك بالحق لو سلكت بنا برك الغماد لجاهدنا معك من دونه حتى تبلغه "قال: "أشيروا على ما يلي: "فعرفوا أنه يريد الأنصار وكان يتخوف أن لا يوافقوه لأنهم لم يبايعوه إلا على نصرته ممن يقصد، لا أن يسير بهم إلى العدو". فقال له سعد بن معاذ: "امض يا رسول الله لما أمرت به فنحن معك". قال فسره ذلك ونشطه. ووقع عند مسلم وغيره أن سعد بن معاذ هو الذي قال ما قاله المقداد. ولكن المحفوظ أن الكلام المذكور للمقداد وأن سعد بن معاذ إنما قال: لو سرت بنا حتى نبلغ برك الغماد لسرنا معك "لأن سعد بن معاذ لم يشهد بدراً وإن كان يعد فيهم لكونه ممن ضرب له بسهمه. ويمكن الجمع بأن النبي صلى الله عليه وسلم استشارهم في غزو بدر مرتين. الأولى وهو بالمدينة أول ما بلغه خبر العير.

وذلك بين في رواية مسلم. والثانية: بعد أن خرج كما في هذه الرواية. هذا ما ذكره الحافظ ابن حجر في الفتح 8 ـ 290 والبداية والنهاية للحافظ ابن كثير 3 ـ 262 ـ والسنن الكبرى للبيهقي 7 ـ 109. ويقول الدكتور حسين مؤنس في كتابه عالم الإسلام ص 162، في تعليقه على موقف المؤرخين من أن الرسول عليه السلام أراد أن يستوثق من عزم الأنصار على القتال: إن هذا مستبعد لأن الرسول عليه السلام كان أعرف بعزمات الأنصار واستعدادهم للحرب في سبيل الإسلام وأن الحقيقة أنه كان خرج بهم من المدينة على أساس أنهم ذاهبون لمهاجمة قافلة تجارية فلما تغير الموقف وتطور وبدا أن القرشيين يريدون الحرب كان لا بد من مصارحة الصحابة حتى يكون القرار جماعياً.

(2) ابن العربي ـ مرجع سابق ـ المجلد الأول ص 299 قال: "وقد ثبت في السير أن رسول الله عليه السلام قال لأصحابه أشيروا على من في المنزل؟ فقال: الحباب بن المنذر للرسول عليه السلام: أرأيت هذا المنزل، أمنزل أنزلكه الله فليس لنا أن نتقدمه ولا نتأخر عنه أم هو الرأي والحرب والمكيدة؟؟ فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: بل هو الرأي والحرب والمكيدة.. قال فإن هذا ليس بمنزل انطلق بنا إلى أدنى ماء من القوم فننزله ثم نغور ما وراءه من القلب ثم نبني عليه حوضاً فنملؤه ماء ثم نقاتل القوم فنشرب ولا يشربون "وفي البداية والنهاية 3 ـ 296 روى عن ابن إسحاق عن رجال من بني سلمة أنهم ذكروا أن الحباب هو الذي أشار بالرأي ابتداء.

(3) محمد عبد الرحمن بن الحافظ عبد الرحيم ـ تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي، المرجع السابق، حديث رقم (1767) عن عبد الله بن مسعود قال: لما كان يوم بدر جيء بالأسارى. قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: ما تقولون في هؤلاء الأسارى؟ وذكر قصة طويلة. والحديث وإن كان منقطعاً لأن أبا عبيدة لم يسمع من أبيه إلا أنه حديث حسن لشواهده.

وراجع أيضاً صحيح مسلم جـ 6، ص 86 وأخرجه أبو داوود في: عون المعبود، شرح سنن أبي داوود للعلامة أبي الطيب محمد شمس الحق أبادي ـ تحقيق عبد الرحمن محمد عثمان ـ الناشر المكتبة السلفية بالمدينة المنورة جـ 7 ص 354 باب فداء الأسير بالمال.

2- غزوة احد (السنة الثالثة من الهجرة):[1]

عن جابر بن عبد الله أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال: "رأيت كأني في درع حصينة ورأيت بقراً تنحر فأولت أن الدرع الحصينة المدينة، وأن البقر نفر والله خير.. قال: فقال لأصحابه: لو أنا أقمنا بالمدينة، فإن دخلوا علينا فيها قاتلناهم، فقالوا يا رسول الله: والله ما دخل علينا فيها في الجاهلية، فكيف يدخل علينا فيها في الإسلام؟ فقال شأنكم إذاً. قال: فلبس لأمته ـ أي درعه وقيل السلاح ـ قال: فقالت الأنصار، رددنا على رسول الله صلى الله عليه وسلم رأيه، فجاؤوا فقالوا: يا نبي الله شأنك إذاً. فقال: إنه ليس لنبي إذا لبس لأمته أن يضعها حتى يقاتل"، وفي رواية أخرى أن الرسول عليه السلام قال: وإذا دخل القوم الأزقة قوتلوا ورموا من فوق البيوت ولكن الأغلبية رأت الخروج حتى لا يقال عنهم إنهم جبنوا عن لقاء العدو، فلما صلى الرسول عليه السلام الجمعة لبس لأمته ثم أذن في الناس بالخروج[2].

3- غزوة الخندق (السنة الخامسة من الهجرة):

وقد استشارهم الرسول صلى الله عليه وسلم مرتين:

(أ) أشار سلمان الفارسي على النبي صلى الله عليه وسلم بحفر الخندق فأخذ برأيه[3].

(ب)وشاورهم في مصالحة الأحزاب بثلث ثمار المدينة وأخذ بمشورة سعد بن معاذ وسعد بن عبادة في عدم المصالحة[4].

---

(1) وعلق البخاري في صحيحه 13/ 339 بهامش فتح الباري في كتاب الاعتصام بالكتاب والسنة: باب قوله تعالى: ﴿وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾ فقال: "وشاور النبي صلى الله عليه وسلم اصحابه يوم أحد في المقام والخروج فرأوا له الخروج: فلما لبس لأمته وعزم قالوا: اقم، فلم يمل إليهم بعد العزم. وقال: لا ينبغي لنبي يلبس لأمته فيضعها حتى يحكم الله".

(2) فتح الباري، جـ 8، ص 348 بتصرف.

(3) فتح الباري جـ 8 ص 395 "باب غزوة الخندق، وفيه قال سلمان: إنا كنا بفارس إذا حوصرنا خندقاً علينا".

(4) الحافظ أبو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني ـ المصنف ـ تحقيق الشيخ حبيب الرحمن الأعظمي (المكتب الإسلامي/ بيروت) سنة 1972م، 5 ـ 368 "ارسل النبي صلى الله عليه وسلم إلى عيينه بن حصن وهو يومئذ رأي المشركين من غطفان: أرأيت أن جعلت لك ثلث ثمار الأنصار اترجع بمن معك من غطفان وتخذل بين الأحزاب؟؟ فارسل إليه عيينه: إن جعلت لي الشطر فعلت. فارسل النبي صلى الله عليه وسلم إلى سعد بن معاذ وسعد بن عبادة ـ يستشيرها ـ فقالا: يا رسول الله: إن كنت أمرت بشير فامض لأمر الله. فقال: لو كنت أمرت بشيء لم استأمركما ولكن هذا رأي أعرضه عليكما. قالا فإنا لا نرى أن نعطيه إلا السيف. فقال: "نعم إذن".

4- في الحديبية (السنة السادسة من الهجرة):

وقد استشار الرسول صلى الله عليه وسلم الصحابة مرتين:

(أ) عندما خرج مع أصحابه من المدينة قاصداً مكة للعمرة ووصل (ذا الحليفة) قلد الهدى وأشعره وأحرم منها بعمرة وجاءه بغدير الأشطاط عينه ليخبره أن قريشاً تترصد به في مكة، وتستعد لمقاتلته ومنعه من الوصول إليها. عند ذلك طلب من أصحابه - أن يشيروا عليه بماذا يفعل[1].

(ب) استشار الرسول عليه السلام أم سلمة عقب الصلح[2].

## ثانياً: أمثلة للشورى في الشؤون الأخرى في السلم

فقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم يشاور أصحابه فيها أيضاً فمن ذلك مشاورته في إنشاء المنبر. وقد يأخذ باقتراح أحد أصحابه في موضوع معين يكون متردداً فيه. فمن ذلك موضوع الأذان. وشاور الرسول عليه السلام أيضاً علياً وأسامة فيما رمى به أهل الإفك عائشة رضي الله عنها. فسمع منهما حتى نزل القرآن فجلد الرامين ولم يلتفت إلى تنازعهم ولكنْ حكم بما أمره الله.

من هنا أدركنا حرص الرسول عليه السلام، على مشاورة أصحابه، في الكثير من الأمور، التي تخص الحروب، والأمور الدنيوية، التي لم ينزل فيها وحي. وتبين لنا أن أكثر الموضوعات التي استشار فيها النبي صلى الله عليه وسلم أصحابه، كانت تدور حول الخبرة الإنسانية، سواء في أمور المعاش، أو الحرب.

---

(1) الحافظ ابو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني - مرجع سابق - جاء فيه: قول الرسول عليه السلام: "أشيروا أيها الناس علي أترون أن أميل إلى عيالهم وذراري هؤلاء الذين يريدون أن يصدونا عن البيت فإن يأتونا كان الله عز وجل قد قطع عيما من المشركين وإلا تركناهم محروبين "فقال أبو بكر: يا رسول الله خرجت عامداً لهذا البيت لا تريد قتل أحد ولا حرب أحد فتوجه له فمن صدنا قاتلناه: قال صلى الله عليه وسلم: امضوا على اسم الله" إرشاد الساري: جـ 6 ص 353 البداية والنهاية جـ 4 ص 164.

(2) الإمام أبو العباس شهاب الدين أحمد بن محمد القسطلاني - إرشاد الساري لشرح صحيح البخاري - "فلك فرغ من قضية الكتاب قال رسول الله صلى الله عليه وسلم لأصحابه: قوموا فانحروا ثم احلقوا. قال: فوالله ما قام منهم رجل حتى قال ذلك ثلاث مرات. فلما لم يقم منهم أحد دخل على أم سلمة فذكر لها ما لقى من الناس فقالت: يا نبي الله أتحب ذلك، أخرج ثم لا تكلم أحد منهم كلمة حتى تنحر بدنك وتدعو حالقك فيحلقك" وفعل الرسول عليه السلام ذلك: فلما رأوا ذلك قاموا فنحروا وجعل بعضهم يحلق بعضاً.

## المطلب الثاني: الشورى في عهد الخلفاء الراشدين

سار الخلفاء الراشدون بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم مقتدين به في تطبيقهم لمبدأ الشورى وخاصة في المسائل المهمة: كتولية الإمام، وما يتعلق بالحروب، وتولية الأمراء على الأقاليم، وغيرها من المشاكل الطارئة، التي تتطلب حلاً غير مقرر في القرآن الكريم، والسنة النبوية.

### أولاً: الشورى في عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه

وتتمثل الشورى في اختيار المسلمين لأبي بكر الصديق للخلافة، وفي خطبته رضي الله عنه بعد الخلافة، وفي نهجه للحكم، وفي قتال أهل الردة، وإنفاذ جيش أسامة:

**1- اتباع الشورى في اختيار المسلمين لأبي بكر:**

توفي الرسول عليه السلام، ولم يبيّن للناس نظام الحكم، من بعده، إلا فيما يتعلق بمبادئ عامة، أهمها مبدأ الشورى. كما أنه لم يعيّن خليفة من بعده، وترك هذا الأمر للمسلمين. وهذا في حد ذاته، دليل على وجوب الشورى، وعدم فرض حاكم على الأمة إلا برضاها، واختيارها.

وجرياً وراء التقاليد المستقرة، من ضرورة المشاورة، اجتمع كبار الصحابة في الاجتماع، الذي سجله التاريخ باسم "اجتماع السقيفة" ليتداولوا في أمرهم، ويختاروا خليفة لهم.

وترجع أهمية الطريقة التي اختير بها أبو بكر ليكون أول خليفة للمسلمين، إلى أنها السابقة الأولى في الدول الإسلامية من ناحية، وإلى أنها أغلقت باب الفتنة في الدولة الناشئة من ناحية أخرى. ثم أنها حظيت بإجماع المسلمين، إذا استثنينا موقف سعد بن عبادة وفاطمة الزهراء بنت النبي عليه السلام. التي ظلت مغاضبة للخليفة الأول حتى لحقت بأبيها.

وتروي كتب التاريخ أنّ الأحداث بدأت عقب ثبوت وفاة الرسول عليه السلام مباشرة. وكان أول مَنْ فكّر في أمر المستقبل هم الأنصار لأن مدينتهم قد أصبحت

عاصمة للدولة ومركزاً للسلطة[1]. ومن هنا كان اجتماع السقيفة والرسول عليه السلام لما يواري التراب، مما يقطع بالإحساس الكامل بالمسؤولية، وبخطورة الموقف.

وقد اجتمع الأنصار في (سقيفة بن ساعدة)، ليختاروا خليفة لهم. فذهب إليهم أبو بكر الصديق وعمر بن الخطاب وأبو عبيدة الجراح رضي الله عنهم من المهاجرين. وحصل نقاش طويل بين الفريقين. ورأى الأنصار أنهم أحق بالخلافة على أساس أنهم هم الذين دافعوا عن الإسلام، وحموه بأنفسهم، وأموالهم، وأنهم أصحاب الدار وهم الأكثرية. بينما رأى الفريق الثاني ـ المهاجرون ـ أنهم أحق بهذا الأمر، على اعتبار، أنهم أول من عبد الله في الأرض، وهم أولياء الرسول عليه السلام وعشيرته، وهم أيضاً الذين صبروا معه، على شدة أذى قومهم.

وأمام إصرار كل فريق على أن يكون الخليفة من بينهم، تطرف البعض ونادى بأن يكون هناك خليفتان. فرفض هذا الرأي من الجانبين خشية الانقسام. إذن كان مسار المناقشة ـ في البداية ـ خاطئاً. فليس الأمر، أمر مفاضلة بين فريقين ولكن الأمر من هو الأصلح؟ ومن هنا بدأ الأمر يتضح، ويتجه الحوار، الاتجاه السليم[2].

فقد ذكر عمر رضي الله عنه مزايا أبي بكر رضي الله عنه، موضحاً مكانته العالية لدى الرسول عليه السلام، والتي يقرّ بها الجميع كسبقه للإسلام، وحسن بلائه في سبيله، وطول صحبته، وعظيم أخلاقه ورسوخ إيمانه. ثم انتقل للحديث عن صفاته العقلية، والخلقية النادرة، التي جعلت من شخصيته، المثل الكامل للمسلم، والتي عبّر عنها عمر رضي الله عنه في قولٍ موجز: "ليس فيكم من تنقطع الأعناق إليه مثل أبي بكر"[3].

(1) الدكتور سليمان الطماوي ـ السلطات الثلاث ـ المرجع السابق ـ ص 408، ص 409.

(2) الدكتور عبد الحميد إسماعيل الأنصاري ـ مرجع سابق ـ دراسة مقارنة.

(3) الدكتور محمد ضياء الدين الريس ـ النظريات السياسية الإسلامية ـ دار التراث ـ عام 1975 ـ ص 40.

حينئذٍ انتهى الإجماع إلى جانب انتخاب أبي بكر الصديق رضي الله عنه ليكون الخليفة الأول في الإسلام(1).

على أن أبا بكر، لم يصر خليفة بهذه البيعة الخاصة، التي تمت في سقيفة بني ساعدة. وإنما ذهب إلى المسجد في صباح اليوم التالي، وقام عمر بين يديه وقال للناس: "إن الله قد أجمع أمركم على خيركم، صاحب رسول الله صلى الله عليه وسلم، وثاني اثنين إذ هما في الغار فقوموا فبايعوا "فبايع الناس جميعاً البيعة العامة، بعد البيعة الخاصة بالسقيفة.

**2- خطبة ابي بكر ودلالتها على الشورى:**

بعد أن بويع أبو بكر رضي الله عنه، البيعة العامة، صعد المنبر وخطب خطبة بين فيها منهجه في الحكم، وكل ما يهمّنا منها قوله رضي الله عنه: "أما بعد... أيها الناس فإني قد ولّيت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوّموني... أطيعوني ما أطعت الله ورسوله فيكم فإذا عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"(2).

ولا شك أن قوله: "فإن أحسنت فأعينوني وإن أسأت فقوّموني" دعوة للمشاركة في إبداء الرأي، وتقديم الحلول والمناقشة، في القضايا العامة. كما أنه دعوة للصحابة لمراقبة أعماله، وتقويمها، واعتراف من الخليفة بأن الناس هم أصحاب السلطة، في الحكم.

**3- إنفاذ جيش أسامة:**

أنفذ أبو بكر الصديق، أول خليفة للمسلمين، بعد وفاة النبي عليه السلام، جيش أسامة، الذي كان الرسول عليه الصلاة والسلام قد أمر بتسييره إلى الشام. فخرج الجمع إلى الجرف، فخيّموا به. فلما مات النبي صلى الله عليه وسلم، عظم الخطب، وارتد من ارتد من أحياء العرب، حول المدينة، وامتنع آخرون عن أداء الزكاة. وفي هذه الأثناء أشار كثير من الناس على أبي بكر الصديق، أن لا ينفذ جيش أسامة لاحتياجه إليه، فيما هو أهمّ من ذلك.

---

(1) يراجع في تفصيل حديث السقيفة:
- إرشاد الساري ـ جـ 10 س 19 ـ 25، ص 272.
- البداية والنهاية ـ جـ 5 ص 245 ـ 248.
- المصنف جـ 5 ص 439 ـ 441.

(2) الإمام بن كثير ـ البداية والنهاية، جـ 5، ص 248 بسند صحيح عن ابن إسحاق.

فامتنع الصديق وأبى أشدّ الإباء، إلا أن ينفذ جيش أسامة وقال: "والله لا أحل عقدة عقدها رسول الله صلى الله عليه وسلم، ولو أن الطير تخطفنا والسباع من حول المدينة"[1].

ونستدل من هذه الحادثة، أنَّ في معارضة الصحابة وإشارتهم بعدم إنفاذ الجيش ما يؤخذ منها ـ ضمناً ـ أن لهم حقاً في المشاورة، وإلا لفقد الاعتراض معناه، ولقال لهم أبو بكر: لا حقّ لكم في المشاورة. بل أجابهم بما يفهم منه أن لهم هذا الحق، ولكن هذا الأمر لا مجال فيه للشورى لأنه إنما ينفذ به أمراً لرسول الله صلى الله عليه وسلم.

وفي بعض الروايات، أن أبا بكر رضي الله عنه، أكدّ حقهم في المشاورة صراحةً بقوله: "إنكم قد علمتم أنه قد كان لكم في المشورة فيما لم يقض بينكم فيه سنّة ولم ينزل عليكم به كتاب، وقد أشرتم وسأشير عليكم فانظروا أرشد ذلك فائتمروا به، فإن الله لن يجعلكم على ضلالة"[2].

**4- قتال أهل الردة ومانعي الزكاة:**

قال ابن قتيبة[3]: لما تمت البيعة لأبي بكر، واستقام له الأمر، ونجم النفاق بالمدينة، وارتدت العرب، وانحاز بنو حنيفة إلى مسيلمة الكذّاب فنصب لهم أبو بكر الحرب وأراد قتالهم فقالوا: نُصلّي ولا نؤدي الزكاة؟

فقال الناس: اقبل منهم يا خليفة رسول الله فإن العهد حديث والعرب كثير ونحن شرذمة قليلون لا طاقة لنا بالعرب مع أنّا قد سمعنا رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا اله إلا الله، فإذا قالوا عصموا منا دماءهم، وأموالهم إلا بحقها وحسابهم على الله[4]. فقال أبو بكر: هذا من حقّها، لا بد من القتال. فقال الناس لعمر: أُخْلُ به فكلّمه لعله يرجع عن رأيه هذا فيقبل منهم

---

(1) الإمام بن كثير ـ البداية والنهاية، جـ 6 ص 304. المصنف جـ 5 ص 482 وفيه: "ما كنت لأرد امراً امر به رسول الله صلى الله عليه وسلم".

(2) عبد الله ابو عزة ـ مجلة المجتمع (الكويت ديسمبر 1970، العدد 38) ص 23 مقال: "الشورى أم الاستبداد" وقد نقله عن الحافظ ابن عساكر: تاريخ دمشق بتحقيق الدكتور صلاح الدين المنجد جـ 1 ص 433، 434 (دمشق).

(3) الإمام بن قتيبة الدنيوري ـ الإمامة والسياسة، ص 17 ـ مصطفى الحلبي بالقاهرة عام 1969م.

(4) د. محمد حسين هيكل ـ مرجع سابق ـ يقال ان عمر بن الخطاب رضي الله عنه هو الذي ذكر ابا بكر بهذا الحديث.

الصلاة، ويعفيهم من الزكاة. فخلا به عمر نهاره أجمع، فقال أبو بكر الصديق رضي الله عنه: "والله لو منعوني عقالاً كانوا يؤدونه إلى رسول الله لقاتلتهم وحدي، حتى يحكم الله بيني وبينهم، وهو خير الحاكمين. وقد سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: أمرت أن أقاتل الناس على ثلاث: شهادة أن لا إله إلا الله وإقام الصلاة وإيتاء الزكاة فوالله الذي لا إله إلا هو ولا أقصر دونهن". فضرب منهم من أدبر بمن أقبل حتى دخل الناس في الإسلام طوعاً وكرهاً وحمدوا رأيه وعرفوا فضله.

قال أبو رجاء العطاردي: رأيت الناس مجتمعين وعمر يقبّل رأس أبي بكر ويقول: أنا فداؤك لولا أنت لهلكنا. فحمد له رأيه، في قتال أهل الردة.

وكانت الأغلبية، قد ظنت، وعلى رأسهم عمر بن الخطاب رضي الله عنه أن أبا بكر قد جانبه الصواب في تقرير قتال مانعي الزكاة، على أساس أنَّ من شهد أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله قد صار مسلماً يحرم قتله استناداً لحديث رسول الله عليه السلام. وتبيّن فيما بعد أن تشدّد أبو بكر، لم يكن استبداداً، أو تحكماً، وإنما مجادلة بالحسنى، وإجلاء النصوص، وإقناعاً بالدليل القاطع، وكان ما صمم عليه الخير كل الخير.

كما نفهم من موقف أبي بكر رضي الله عنه أنه مقّر بحث الصحابة في المشاورة. ولكن الذي يمنعه منها هو ما رآه من وجود نص، يحتم عليه تنفيذ الموضوع المعترض عليه. إذن فهو ينطلق من قاعدة لا اجتهاد مع النص. ولم يحتج عمر بن الخطاب رضي الله عنه لأكثر من تذكير أبي بكر له بأن الزكاة حق المال، فعرف حينئذٍ أنه الحق. كما كان أبو بكر إذا أراد أن يولي أميراً استشار فيه أصحابه، وكذلك كان كثير الاستشارة في الأمور العسكرية.

## ثانياً: الشورى في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه

### 1- اختيار عمر رضي الله عنه للخلافة:

لما شعر أبو بكر الصديق، رضي الله عنه، بقرب وفاته، لم يشأ أن يترك أمر الخلافة، دون أن يرشح أحداً. خاصة وأن الظروف السياسية، كانت تدعو إلى سرعة البت في هذا الأمر. حيث كان المسلمون يواجهون معارك، في العراق، والشام. وكان ماثلاً في ذهن الصديق حروب الردة، فلم يشأ أن يترك الأمر، كما ترك الرسول صلى الله عليه وسلم خشية الفرقة. وأمام هذه الظروف غير العادية، لجأ أبو بكر رضي الله

عنه إلى ترشيح من يراه أصلح لهذا الأمر. وفي بعض الروايات أنَّ الصحابة أنفسهم خشوا الفرقة فوكلّوه أن يختار لهم فقال: أمهلوني. وبدأ الصديق استشاراته. فشاور عبد الرحمن بن عوف، وعثمان بن عفان، وسعيد بن زيد، وأسيد بن الحضير، فأجمعوا على عمر رضي الله عنه. ولم يكتف أبو بكر بهذا، بل خاطب الناس جميعاً: "أترضون بمن استخلف عليكم، فإني والله ما ألوت من جهد الرأي ولا وليّت ذا قرابة وإني قد وليت عليكم عمر بن الخطاب". فقالوا: "سمعنا وأطعنا". ولم يصبح عمر خليفة بمجرد هذا الترشيح إلا بعد أن بايعه المسلمون في المسجد في اليوم التالي[1].

2- نظام الشورى في عهد عمر رضي الله عنه:

اشتهر عن عمر رضي الله عنه ـ كما تروي كتب السير ـ أنه لم يكن يبرم أمراً دون مشورة.

ولو كان لأحد أن يستغني برأيه لاستغنى عمر برأيه. وهو الذي بلغ من الفراسة درجة لم تتح لغيره. ولكنه كان رضي الله عنه أكثر الناس استشارة للمسلمين، خاصتهم، وعامتهم[2]، كما أصبحت الشورى في عهده، أوسع نطاقاً، وأكثر أهمية، لا لأنّ عمر كان أكثر حرصاً عليها من أبي بكر، ولكن لأن اتساع الفتوحات أدى إلى مزيد من الأوضاع الجديدة، والمشكلات، التي تقضي مزيداً من الرأي، والمشاورة.

وكان النظام الاستشاري في عهد عمر متقدماً. حيث كتب أحد الباحثين[3] يصف هذا النظام: كان الجوهر الأساسي لنظام الحكم، إنشاء المجلس الاستشاري، الذي ضمّ كبار القوم من المهاجرين والأنصار.

وكانت الطريقة المتّبعة لعقد اجتماع المجلس، أن يؤذن للصلاة ـ جامعة ـ فيجتمع الناس، ويصلّي بهم عمر رضي الله عنه، ويصعد المنبر، ويطرح المسألة التي تحتاج المناقشة، وكان القرار يصدر بالأغلبية في الأمور الهامة.

وهناك أمور أكثر أهمية، كان يعقد لها عمر رضي الله عنه اجتماعاً عاماً، وتتخذ فيه القرارات بالإجماع.

---

(1) د. سليمان محمد الطماوي: عمر بن الخطاب (ط1 سنة 1969م ـ دار الفكر العربي) ص 241: 244.

(2) د. سليمان الطماوي: المرجع السابق (عمر بن الخطاب) ص 131، 132.

(3) الأستاذ أمين حسن الإصلاحي ـ مجلة البعث الإسلامي (العدد 10 المجلد 13) من ص 39: 43 بتصرف ـ مقال (مكانة الجماهير في الدولة الإسلامية).

كما كان هنالك مجلس آخر مؤلفاً من كبار المهاجرين من أمثال: عثمان، وعلي بن أبي طالب، وعبد الرحمن بن عوف، ومعاذ بن جبل، وأبّي بن كعب، وزيد بن ثابت، وتبحث فيه الأمور الإدارية العادية، والشؤون اليومية. ويقوم عمر برفع الأخبار والتقارير، إلى هذا المجلس التي ترده من الأقاليم والمقاطعات يومياً، أما في الأقاليم والمقاطعات، فكان حُكامّها أيضاً يعينون أحياناً، حسب رغبات الناس فيها.

ويؤثر عن عمر، أنه كان يستشير الأحداث، والشباب، من الصحابة، في كثير من القضايا. وكان يستشير النساء أيضاً ويقدّر آراءهم جميعاً.

إذن فقد كان الغالب من شأن عمر، أن يجمع أكبر قدر ممكن من عامة الصحابة، وخاصتهم، يستشيرهم، ويتلقى الآراء منهم جميعاً. غير أن هذا، إنما كان يتم في معالجة المشكلات، التي يرى أنها من الأهمية، بمكان.

أما الأمور التي يعود خفاؤها إلى جهل بحكم، أو بحث، عن نص، أو دليل أو نحو ذلك مما يمكن أن يستقل ببيانه فرد واحد، فقد كان يكتفي في مثل تلك الأمور، بمن يسدّ الحاجة واحداً أو أكثر.

ومن الصعب، أن نكتشف مقياساً محدّداً يعتمد عليه عمر، في عدد من يستشيرهم من الصحابة، في جزئيات المشكلات، والمعضلات، والمسائل المختلفة، التي يرى أنّ الحاجة تدعو فيها إلى المشورة، وأخذ الرأي.

وكل ما نستطيع الجزم به، أنّ الغالب من عادته وشأنه، أن يحشد أكبر عدد ممكن من الصحابة، للمعضلات التي تستأثر باهتمامه. على أن لا يخلو جمعهم من متقدمي الصحابة، وهم الستة الذين كان جل اعتماد أبي بكر في الشورى عليهم. أما إذا كانت المشكلات، لا تزيد على كونها مسائل فقهية، أو أموراً اجتماعية، يمكن للفرد الواحد، أو العدد القليل، أن يقع موقع الكفاية، في تمحيص شأنها، والوصول إلى معرفة الحق بشأنها، فقد كان يكتفي فيها باستشارة الفرد الواحد أو العدد اليسير.

**3- الأمور التي كان يستشير فيها عمر رضي الله عنه:**

كان عمر رضي الله عنه ـ شأنه شأن سلفه أبي بكر رضي الله عنه ـ لا يقيم وزناً للشورى في المسائل والأحكام التي دلت عليها نصوص ثابتة وواضحة من القرآن الكريم أو السنة النبوية، بل لا قيمة للآراء في جنب ما تقضي به تلك النصوص.

وأما المسائل والمشكلات التي لم يرد نص ثابت في شأنها أو ورد في حقها نصوص، ولكنها تتسم بنوع من الغموض بحيث لا يتبين وجه دلالتها على أحكام تلك المشكلات، فقد كان الغالب من أمر عمر رضي الله عنه أنه يرجع فيها إلى مشورة الصحابة أو من يطمئن إلى مشورته منهم. غير أن من اليسير أن نجد كثيراً من المسائل والمشكلات التي من هذا القبيل قضى فيها عمر برأيه دون الرجوع إلى الشورى.

وقد قال ابن القيم في شرح منهج عمر رضي الله عنه في الشورى: "كانت النازلة إذا نزلت بأمير المؤمنين عمر بن الخطاب ليس عنده فيها نص عن الله ولا عن رسوله جمع لها أصحاب رسول الله ثم جعلها شورى بينهم"[1] وكلمة النازلة تعبير عن الأمور المهمة والخطيرة التي يرى عمر أنه لا يستطيع وحده أن يتحمل مسؤولية البت والإبرام فيها.

وقد صنف عمر بن الخطاب، رضي الله عنه المسائل التي لم تقطع النصوص بحكم مبرم بشأنها، إلى قسمين:

قسم أول: يدخل في التشريعات الفرعية أو الأمور التنفيذية أو القضايا البينة التي لا وجه عنده للاختلاف فيها والتي يتراءى وجه المصلحة فيها بشكل واضح وملحوظ. وقسم ثان: يدخل في نظره في القضايا المصيرية أو الأمور الكلية التي لا بد أن تجر وراءها ذيولاً من المصلحة والخير إن هدي بشأنها إلى ما هو الخير والحق أو ذيولاً من الأضرار والشرور، إن غُم على الباحث وجه الحق فيها، وسار إليها في طريق تائه معوج[2].

والذي نعرفه، أن عمر رضي الله عنه، لم يستشر في مسائل القسم الأول أحداً، وإنما قضى فيها اعتماداً على طمأنينة قلبه ويقينه، بأن ذلك هو الخير. إذ كان يرى أنها من الوضوح، أو البساطة بحيث لا تحتاج إلى مذاكرة وتقليب وجوه الرأي. أما في القسم الثاني فقد كان أهم ما يدعوه إلى الاستشارة وفتح باب المذاكرة والنقاش حوله أحد أمرين: شعوره بخطورة الأمر وأهميته وعدم طمأنينته ـ ربما ـ إلى وجه الحق

---

(1) ابن القيم ـ أعلام الموقعين عن رب العالمين ـ طبعة الكليات الأزهرية ـ مصر ـ عام 1968م 84/1.

(2) د. محمد سعيد رمضان البسوطي ـ في بحثه (الشورى في عهد الخلفاء الراشدين) المنشور في كتاب الشورى في الإسلام الجزء الأول، ص 137 ـ المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية/ عمان.

والصواب في شأنه، أو البحث عما عند الصحابة فيه، من النصوص والأخبار، والدلائل، التي قد تكون غائبة عنه.

وبمراجعتنا للأمور التي كان عمر رضي الله عنه يستشير فيها تبيّن لنا أنها لا تعدو أن تكون حسب التصنيف التالي:

(أ) أحكاماً فقهية مختلفة، مما لا يطمئن إلى معرفة سنده ودليله أو لا يعلم وجه الحق فيه.

(ب) أموراً قضائية تعود إلى خصومات، أو إقامة حدود، ونحوها.

(جـ) النظر في أمور عسكرية متعلقة بالجند، وسياسة الحرب.

أما تولية العمال والأمراء، والنظر في اختيارهم، فقد كان الغالب من شأن عمر فيها، أن يستقل بذلك، تولية وعزلاً، وذلك على خلاف، ما رأيناه من عادة أبي بكر.

إلا أن عمر رضي الله عنه، كان يستشير في كثير من الأحيان عندما يريد أن يختار شخصاً مناسباً لقيادة الجيش. ومن ذلك استشارته في تنصيب قائد لجيوش العراق، فأشاروا عليه بسعد بن أبي وقاص ووافقهم عليه واستشارهم في ذلك مرة أخرى وقد كان رشح لقيادتها النعمان بن مقرن فوافقوه على ذلك[1].

وأما فيما يتعلق بتنصيب الإمام من بعده، فسنجد أن عمر رضي الله عنه لم يعهد بالخلافة إلى أحد كما فعل أبو بكر رضي الله عنه.

وصحّ عنه أنه قال بعد أن طُعن: "اعلموا أني لم أقل في الكلالة شيئاً ولم استخلف بعدي أحداً وإني جاعل هذا الأمر إلى هؤلاء النفر الستة الذي مات رسول الله صلى الله عليه وسلم وهو عنهم راض"[2]. وجعل عبد الله بن عمر معهم مشيراً وناصحاً وليس منهم.

وهنا عمر رضي الله لم يحتج إلى استشارة بشأن من يعهد إليه من بعده كما فعل أبو بكر الصديق، والمقصود بكلمة (يعهد) ما يعتبر بلغة عصرنا (الترشيح).

(1) ابن كثير - مرجع سابق - 35/7، 107.

(2) الطبري/ تاريخ الرسل 227/4 وهؤلاء النفر الستة هم: عثمان بن عفان وعلي بن أبي طالب وطلحة بن عبيد الله والزبير بن العوام وعبد الرحمن بن عوف وسعد بن أبي وقاص.

ومن أمثلة مشاورة عمر رضي الله عنه للصحابة: مشاورته في السير للقادسية بنفسه، ومشاورته في اختيار الولاة، وقواد الجيش، ومشاورته في تنظيم مرافق الدولة، وكيفية الاستفادة من الأموال العامة، ومشاورته في أرض سواد العراق، ومشورته في الخروج إلى بيت المقدس ودخول الشام، وفي وضع تاريخ يؤرخون به أحداثهم، ويحفظون به حقوقهم، فكان تاريخ هجرة الرسول عليه السلام.

## ثالثًا: الشورى في عهد عثمان بن عفان رضي الله عنه

### 1- اثر الشورى في استخلاف عثمان:

أوضحنا من قبل الخطة التي رسمها عمر بن الخطاب رضي الله عنها قبل موته لاختيار خليفة من بعده. فكيف نفذت هذه الخطة من بعده؟؟

وكيف كان دور الشورى بل إلى أي حد كان دورها في تثبيت الخلافة لعثمان بعد عمر رضي الله عنهما؟؟

اجتمع أهل الشورى ـ بعد موت عمر ـ الذين عينّهم وسمّاهم، وخلصوا من الناس في بيت من البيوت يتشاورون في هذا الأمر. وتشير رواية ابن كثير التي صحّحها واعتمدها في تاريخه أن نتيجة المشاورات بعد ثلاثة أيام قد حصرت الخلافة بين عثمان بن عفان وعلي بن أبي طالب. ويذكر الرواة أن عبد الرحمن بن عوف وجد أن الكثرة، تميل إلى عثمان ميلاً واضحاً. وخرج عبد الرحمن في صباح اليوم الموعود إلى المسجد وقد اكتظ بالناس ووقف فيهم خطيباً وقال: أيها الناس إني سألتكم سراً وجهراً بأمانيكم فلكم أجدكم تعدلون بأحد هذين الرجلين إما علي وإما عثمان، فقم إليّ يا علي، فقام إليه فأخذ عبد الرحمن بيده فقال، هل أنت مبايعي على كتاب الله وسنة نبيه وفعل أبي بكر وعمر؟؟ قال: اللهم لا ولكن على جهدي من ذلك وطاقتي. قال فأرسل يده وقال: قم إليّ يا عثمان فأخذ بيده فقال: هل أنت مبايعي على كتاب الله وسنة رسوله وفعل أبي بكر وعمر؟ قال: اللهم نعم. قال: فرفع عبد الرحمن رأسه إلى سقف المسجد ويده في يد عثمان فقال: اللهم اسمع واشهد، اللهم اسمع وأشهد، اللهم إني قد خلعت ما في رقبتي عن ذلك

وجعلته في رقبة عثمان. فازدحم الناس يبايعون عثمان حتى غشوه تحت المنبر وبايعه علي بن طالب أولاً ويقال آخراً[1].

ويتبين لنا هنا أن استقرار الخلافة لعثمان، لم تكن استناداً، إلى مبايعته هذه الهيئة الاستشارية العليا وحدها، وهي التي عينّها عمر رضي الله عنه، وإنما كان عن بيعة عامة تامة، مهّد لها عبد الرحمن بن عوف ـ كما رأينا ـ باستشارة آراء الناس عامة كباراً وصغاراً. وهكذا فإن قيمة هذه الهيئة التي انحصرت الخلافة فيها إنما أتت وتحققت من تزكية عامة الناس لها، اتفاقهم على أن تكون الخلافة لواحد منها.

**2- ممارسة عثمان رضي الله عنه للشورى:**

لا نرى أي اختلاف في نوعية الأشخاص والفئات، الذين كان يستشيرهم عثمان رضي الله عنه، فيما قد يحزنه من أمور، وتثور حوله من مشكلات، عن الأشخاص والفئات، الذين كان يستشيرهم كل من أبي بكر وعمر رضي الله عنهما. فلقد كانت العبرة ـ عندهم جميعاً ـ في ذلك، برجاحة العقل، وبطبيعة العلاقة بين نوع المشكلة، وذوي الخبرة والمعرفة بها.

ولكننا نلاحظ أن عثمان رضي الله عنه، من خلال ممارسته للشورى، امتاز عن صاحبيه أبي بكر وعمر بخاصتين هما:

الأولى: أنه قلما كان يجمع عامة الصحابة، ويحشد العدد الأكثر منهم في أموره الاستشارية. كما كان ذلك دأب عمر بن الخطاب، في أكثر الأحايين، وكما

---

(1) ابن كثير، مرجع سابق 147/7 وملخص الرواية عنده " بعد أن اجتمع أهل الشورى في بيت من البيوت يتشاورون في هذا الأمر ووقف أبو طلحة كما أمره عمر بواباً يمنع دخول الناس عليهم، ولما انضم إليهم طلحة وكان غائباً انتهوا إلى أن فوض ثلاثة منهم الأمر إلى الثلاثة الآخرين. ففوض الزبير ما يستحقه عن الإمارة إلى علي، وفوض سعد ما له في ذلك، إلى عبد الرحمن بن عوف وترك طلحة حقه إلى عثمان. فقال عبد الرحمن لعلي وعثمان: أيكما يبرأ من هذا الأمر فنفوض الأمر إليه؟؟ والله علي والإسلام ليولين أفضل الرجلين الباقيين؟ فسكت الشيخان علي وعثمان. فقال عبد الرحمن: إني أترك حقي من ذلك، والله علي والإسلام أن أجتهد فأولي أولاكما بالحق: فقالا: نعم ثم خاطب كلا منهما بما فيه من الفضل وأخذ عليه العهد والميثاق لئن ولاه ليعدلن، ولئن ولي عليه ليسمعن وليطيعن. فقال كل منهما نعم. ثم تفرقوا ثم نهض عبد الرحمن بن عوف يستشير الناس فيهما ويجمع رأي المسلمين برأي رؤوس الناس وقادتهم جميعاً وأشتاتاً، مثنى وفرادى مجتمعين، سراً وجهراً حتى خلص إلى النساء المخدرات في حجبهن وحتى سأل الولدان في المكاتب وحتى سأل من يرد من الركبان والأعراب إلى المدينة في ثلاثة أيام بلياليها فلم يجد اثنين يختلفان في تقدم عثمان بن عفان إلا ما ينقل عن عمار المقداد أنهما أشارا بعلي بن أبي طالب ثم بايعا مع الناس.

كان ذلك من عادة أبي بكر في كثير من أموره. بل كان يعتمد على العدد القليل ذوي الاختصاصات، والمزايا البارزة فقط، دون التفات، أو اهتمام، بالكثرة والحشود. ويكون بذلك عثمان قد لجأ إلى ما يسمى (بالشورى الخاصة).

الثانية: أنه كان كثير الاستشارة لأعيان بني أمية من الصحابة. غير أنه كان كثير الاعتماد، على علي رضي الله عنه، ويستشيره في معظم الأمور.

**3- الأمور التي كان يستشير فيها عثمان رضي الله عنه:**

كان أكثر ما يستشير فيه عثمان رضي الله عنه، الأمور أو المعضلات السياسية[1]. ويلي ذلك أمور القضاء والحكم بين الناس، ثم تأتي بعد ذلك اجتهاداته، وآراؤه الفقهية، التي عرف بها، إذ يبدو أن نصيبها من مشورة الآخرين، كانت أقل من الأمور السياسية والقضائية. فالمعروف، أنّ له في كثير منها، اجتهادات، وآراء كثيرة، استقل بالأخذ بها دون الرجوع، إلى الاستشارة فيها[2].

## رابعاً: الشورى في عهد علي بن أبي طالب رضي الله عنه

**1- الشورى في اختيار علي رضي الله عنه للخلافة:**

لما قتل عثمان رضي الله عنه، بايع من كان بالمدينة من أصحاب الرسول صلى الله عليه وسلم علي بن أبي طالب رضي الله عنه. فقال لهم: لأن أكون وزيراً خيراً من أن أكون أميراً. فقالوا له والله ما نحن بمنصرفين، حتى نبايعك. قال: ففي المسجد، وإن بيعتي لا تكون خفية ولا تكون، إلا عن رضا المسلمين.

---

(1) ابن كثير، مرجع سابق، 7/ 167، الطبري، مرجع سابق، 4/ 333: روى ابن كثير ما خلاصته: أن جمهوراً من اهل الكوفة ثاروا على سعيد بن العاص امير الكوفة وتالبوا عليه ونالوا منه ومن عثمان وبعثوا على عثمان من يناظره فيما فعل وفيما اعتمد من عزل كثير من الصحابة وتولية جماعة من بني امية من أقربائه فدخلوا عليه وأغلظوا له في القول. فشق ذلك على عثمان وبعث إلى امراء الأجناد فاحضرهم عنده يستشيرهم فاجتمع إليه معاوية بن أبي سفيان امير الشام وعمرو بن العاص امير مصر وعبد الله بن سعد بن ابي سرح امير المغرب وسعيد بن العاص امير الكوفة وعبد الله بن عامر امير البصرة فيما حدث من الأمر وافتراق الكلمة وادلى كل بالراي الذي لديه وانتهى عثمان من استعراض مناقشته للآراء إلى إبقاء عماله كل على عمله الذي كان عليه وتأليف قلوب الثائرين والمتألبين عليه بالمال وامر بأن يبعثوا إلى الغزو فجمع بين المصالح كلها.

(2) تجد الكثير من هذه المسائل في كتاب/ محمد راوي قلعجي - موسوعة فقه عثمان بن عفان.

فلما دخل المسجد، قام المهاجرون والأنصار، فبايعوه، ثم بايعه الناس. ولم يبايعه أهل الشام الذين كان يتزعمهم معاوية، بحجة وجوب الثأر لعثمان أولاً. إذن فإن بيعة علي بن أبي طالب رضي الله عنه، إنما تمت من قبل أكثرية المسلمين. وقد كان في مقدمتهم أهلُ الحل والعقد الذين هم عصب الشورى، وأساسها في تنصيب الخليفة، وتثبيت الحكم له[1].

2- ممارسة علي رضي الله عنه للشورى:

هنالك عوامل كثيرة أدت إلى قلة نقل الثقات عن علي رضي الله عنه، وقلة المادة التي يستند إليها، في موافقة الاجتهادية، وسياسته في الحكم، والقضاء، وممارسته للشورى، إبان خلافته القلقة، التي كان يعوزها الهدوء والاستقرار. ومردّ ذلك في جملته إلى سببين هما:

السبب الأول: إنّ علياً رضي الله عنه ابتلي بعد مقتل عثمان بفريقين من الناس: فريق أغرق وغالى في التظاهر بحبه فتقوّل عليه ما لم يقل، ونسب إليه ما لا علم له به، مما يدخل في باب التنويه بشأنه، والتعظيم لسيرته ومكانته، وفريق آخر بالغ في كراهيته وبغضه فتقوّل هو الآخر عليه بالأكاذيب، وروى عنه، ما لا يقره الثقات بل لا يعلمه الرواة، مما يدخل في الانتقاص، من شأنه. فكان ذلك من أهم ما حمل الرواة على أن يتحفظوا كثيراً في قبول ما يقال عنه أو ينسب إليه.

السبب الثاني: أن مدة خلافة علي بن أبي طالب رضي الله عنه كانت في جملتها مدة قلاقل وفتن لم يتفرغ فيها لإدارة الحكم أو الإشراف على القضاء وإنما قطعها في الأسفار والسعي إلى تهدئة الأوضاع.

ولذلك لم يتوافر جراء ذلك القدر الكبير من المادة العلمية التي يستند إليها لمعرفة حالة الشورى، وسيرها في عهده، وما يمكن رصده فيها، من مظاهر الاتفاق والافتراق، مع عهود الخلفاء الثلاثة من قبله.

ومع ذلك فإن منهج علي بن أبي طالب رضي الله عنه في الشورى لا يختلف عن منهج أصحابه الثلاثة الذين سبقوه، حيث لم يستبدل بالنخبة التي كان يرجع إليها أبو

---

(1) علي علي منصور ـ نظم الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية ـ ص 303 ـ 304 ص 270 والطبري، مرجع سابق، 4/ 427 وذكر نحوه ابن كثير، مرجع سابق، 7/ 226 فما بعده.

بكر فعمر فعثمان أحداً. وهي النخبة التي لم يكن لأكثرها وجود في عهده. فكان يضم إلى من بقي منها كبار الصحابة الباقين من حوله، وكان في مقدمة من يرجع إليهم ويستشيرهم من هؤلاء الباقين: عبد الله بن عباس وأبو موسى الأشعري. وكثيراً ما كان يستشير قاضيه شريحاً فإن اشتد الأمر وتعقد الخطب جمع الناس فاستشارهم.

3- الأمور التي كان علي رضي الله عنه يستشير فيها:

كان علي رضي الله عنه يستشير في قضايا السياسة، والحكم، والمعضلات الفقهية. غير أن الذي لاحظناه من تتبع المسائل، والمشكلات، التي استشار فيها، أن نصيب القضايا السياسية من الشورى في خلافته، كان أكثر وأوفر. أما اجتهاداته الفقهية، فقد كان يستقل بالبتّ في أكثرها، غير أنه كان يلجأ إلى الشورى، كلما أعضل عليه أمر.

ومن الأمثلة التي يلجأ إلى الاستشارة فيها في الجوانب الثلاثة التي ذكرناها: استشارته رضي الله عنه فيمن أظهر الإسلام وأبطن الكفر، وقام عليه من ذلك شاهد واستشارته في دعوى قضائية تتعلق بعدّة مطلقة، واستشارته في إبقاء الولاة على الأمصار، أو عزلهم، عقب مبايعة الناس له[1]. واستشارته الناس عندما رفع أهل الشام المصاحف (يوم صفين)[2].

---

(1) روى ابن جرير الطبري وابن كثير في البداية والنهاية 7/228 و 229 والطبري، تاريخ الرسل 4/ 441' أن الزبير طلب من علي رضي الله عنه أن يوليه البصرة ليأتيه منها بالجند وأن طلحة طلب منه أن يوليه البصرة ليأتيه هو الآخر منها بالجند فيقوى علي بهم على الخوارج وجهلة الأعراب الذين اجتمعوا على قتل عثمان فقال لهما: أمهلاني حتى أنظر في الأمر. فدخل عليه المغيرة بن شعبة على أثر ذلك فقال له: إني لا أرى أن تقر عمالك على البلاد فإذا أتتك طاعتهم استبدلت بعد ذلك بمن شئت وتركت من شئت. ثم جاءه من الغد فقال له إني أرى أن تعزلهم لتعلم من يطيعك ممن يعصيك. فعرض ذلك على علي ابن عباس واستشاره في الأمر فقال له: لقد نصحك بالأمس وغشك اليوم. فبلغ ذلك المغيرة فقال: نعم نصحته فلما لم يقبل غششته ثم خرج المغيرة فلحق بمكة.

(2) كما روى ابن جرير الطبري وابن كثير ـ في نفس المرجعين السابقين (البداية والنهاية 7/ 273 و 274) وتاريخ الرسل 5/ 49: أن أهل الشام لما رفعوا المصاحف يحتكمون إلى القرآن وذلك بإشارة من عمرو بن العاص، استشار على الناس وعامتهم من أهل العراق فقالوا نجيب إلى كتاب الله وننيب إليه. فقال لهم: إني إنما أقاتلهم ليدينوا بحكم الكتاب فإنهم قد عصوا الله فيما أمرهم به وتركوا عهده ونبذوا كتابه. فأخذوا يناقشونه في ذلك وعامتهم من الخوارج الذين أصبحوا يتلومونه من بعد، في استجابته للتحكيم. وقد كان آخر ما قالوه لعلي: يا علي أجب إلى كتاب الله =

ونلاحظ من خلال تتبعنا لفقه علي رضي الله عنه، واجتهاداته الفقهية، أنه لم يكن يبالي بالرجوع إلى الشورى، إذا وثق بمعرفته الحكم، واطمأن إلى صحة فهمه، ودقة درايته. غير أنه كان يستشير إن غُمَّ عليه الأمر، وكثيراً ما كان يستشير قاضيه شريحاً. وكذلك الشأن في تصرفاته السياسية، فلم يكن يستشير إلا عندما يرى الأمر معضلاً ولا يكاد يتبين مخرجاً يطمئن إليه. غير أن الذي ظهر لنا أن استشارته في الأمور السياسية، كانت أوفر، وأكثر منها، في المسائل الفقهية.

وخلاصة القول:

هناك ثمة قاسم مشترك بين الخلفاء الراشدين في ميادين التطبيقات الجزئية لأحكام الشورى يبرز، ويحدد النقاط، التي كانت محلّ اتفاق فيما بينهم من أحكام الشورى، وكيفية الانضباط بها، والرجوع إليه وهذه النقاط هي:

أولاً: وجوب الرجوع، إلى مشورة العلماء، وذوي الخبرة، كلّما أشكل الأمر على الخليفة، ولم يطمئن إلى معرفة حكم الله تعالى فيه، أو لم يتبين له الوجه، الذي تتحقق عند الأخذ به، المصلحة العامة للمسلمين.

ثانياً: على الرغم، من تعدد الطريقة، التي تمت بها إمامة الخلفاء الراشدين، وتنوعها بين الشورى والاستخلاف والعهد، فإن جميعهم اتفقوا على أن استقرار الخلافة، لا يكون، إلا بالمبايعة، القائمة على أساس من الشورى. وقد رسخ هذا الاتفاق، بالواقع العملي، الذي لم يهمل في عهد أيٍ من هؤلاء الخلفاء الراشدين.

فخلافة أبي بكر، كانت قائمة على الشورى، بطبيعتها. أما خلافة عمر، وإن جاءت بناء على عهد، أو ما نسميه في عصرنا (الترشيح) من أبي بكر له بها، إلا أنها لم تستقر إلا على أساس من المبايعة التامة. ولولا هذه المبايعة، التي تمت عن طواعية ورضا، لما استقرت الخلافة له ولا هو رضيها لنفسه. كما وجدنا، أن خلافة عثمان، وإن كانت محصورة فيما أوصى به عمر في أولئك الذين سموا (بأهل الشورى) إلا أنّ الاتفاق على عثمان لم يتم إلا عن مشورة تامة وبيعة مباشرة. وقد رأينا الجهد الذي بذله عبد الرحمن بن عوف في الاطلاع على آراء الناس على اختلافهم.

وخلافة علي لم تستقر هي الأخرى ـ كما وجدنا ـ إلا بناءً على بيعة معلنة في المسجد ولكنها تمت برضى الكثيرين لا الجميع. وقد علمنا أن سبب ذلك يعود إلى الفتنة، التي شبّ أوارها بعد مقتل عثمان.

---

عز وجل إذ دعيت إليه وإلا نفعل بك كما فعلنا بابن عفان، والله لتفعلنها أو لنفعلنها بك!! فكان آخر ما قاله علي لهم: فاحفظوا مقالتكم لي أما أنا فإن تطيعوني تقاتلوا وإن تعصوني فافعلوا ما بدا لكم.

ثالثاً: كل الحوادث المهمة والقرارات الكبرى تمت بموافقة الأغلبية[1]. ونكتفي بذكر الخطوط العامة لمبدأ الشورى في عهد الخلفاء الراشدين كما يذكرها الشيخ محمد أبو زهرة:[2]

"لم يكن الإمام ـ في هذا العهد ـ يجتهد بالرأي منفرداً، بل كان يجمع علماء الصحابة، ويعرض عليهم الأمر، فما يقررونه يتبعه. ويكون العرض ـ أولاً ـ ليعرف هل ورد في ذاك سنّة أم لم يرد؟ فإن كانت وردت سنّة اتبعها وحكم بمقتضاها، وإن لم تكن هناك سنة اجتهد رأيه، وعرضه على المجتمعين، فإن أقروه أخذ به، وإن لم يقروه رجع إلى قولهم، وإن رأى الصواب في غيره جادلهم بالتي هي أحسن، حتى يقرروا الأمر مجتمعين من غير اختلاف. وما يكون للحاكم من رأي لا يتبع إلا إذا أقره عليه الصحابة وكثيراً ما كان ينعقد الإجماع على الأمر".

وكذلك بينّا أن اختيار الخلفاء الراشدين تمّ بالأكثرية.

## المطلب الثالث: الشورى في عهد الخلفاء الأمويين

### أولاً: ممارسة خلفاء بني أمية للشورى

كانت ممارسات بني أمية السياسية، في شؤون الحكم المختلفة، تقوم على أسس فكرية. ويلوح من أخبارهم في الشورى، أنهم كانوا يجرون فيها، من حيث الشكل، والمضمون، أو من حيث الطريقة، والنتيجة، على ما كان يجري عليه الخلفاء الراشدون من قبلهم، مع فارق في المستشارين عند كل منهم، بسبب ما حمل انتقال حاضرة الخلافة، من المدينة إلى دمشق، وتبدل الزمان، والمكان، والإنسان.

لذلك عوّل بنو أمية في الشورى، على أهل الشام. واعتمدوا في أول أمرهم، على بعض الصحابة، وغيرهم ممن نزل الشام. فلما انقضى جيل الصحابة، استندوا فيها، إلى من خلفهم من أجيال التابعين، ورجال أهل الشام.

(1) يقول الأستاذ أمين حسن الإصلاحي في مقال بعنوان: مكانة الجماهير في الدولة الإسلامية، مجلة البحث الإسلامي في العدد 10 ـ 13: "إننا لا نجد في التاريخ مقالاً واحداً في عهد الخلفاء الراشدين يدل على أنهم اتخذوا أي خطوة ضد رأي الأغلبية في مسألة ما بعد إجراء المشورة والتوصل إلى قرار متفق عليه".

(2) الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة (المجتمع الإسلامي في ظل الإسلام) ص 183.

وكان بنو أمية، يستشيرون الفرد والجماعة، كما كانوا يستشيرون، من يشهد مجالسهم من الناس كافة. وكانوا مرة، يأخذون برأي من يستشيرونه، وكانوا مرة يعرضون عنه ويرتضون سواه، ولكنهم كانوا في كل الأحوال، يصدرون فيما يمضون من الرأي، عن اقتناعهم بصحته، وفائدته، وأنه يحفظ مصلحة الدولة، ويحقق منفعة الأمة. ومن أهم الصفات التي كانت ترفع طوائف من الناس، إلى أن يكونوا من المستشارين المأمون لديهم، النسب، إلى بني أمية، والقرابة، منهم أو العمل، معهم، والمودة لهم، أو المعرفة والحرص عليهم، أو الرئاسة والمصلحة المشتركة بينهم. ومن المهّم اختيار أكبرهم قدراً، وأكثرهم ذكراً، واستظهار ما يمثلون من معالم الاستمرار، والتغير، والتطور، في رجال الشورى عندهم.

وأخبار معاوية بن أبي سفيان في الشورى ـ باعتباره أول خلفاء بني أمية ـ غزيرة وأعلاها قيمة، وأدقها دلالة: خبران يتعلقان ببيعة ابنه (يزيد) لأنهما يصوّران حدثاً من أخطر الأحداث السياسية؛ ولأن معاوية جمع له، أكبر عدد من رؤساء أهل الشام، ممن كان يعتّد بهم في النصح له، والعون لقومه، والذود عن منافع أهل الشام، ومغانمهم. وأحد هذين الخبرين هو: خبر قدوم وفود من أهل الأمصار عليه، سنة ستٍ وخمسين هجرية عند استدعائه لهم ليشاورهم في استخلاف ابنه، ومن اختار من زعماء أهل الشام، ليقاسموهم، النظر في الأمر، ويبادلوهم الرأي فيه.

والخبر الآخر: عقده العهد لابنه (يزيد) سنة ستين هجرية. فهو يبين أنه شاور فيه طبقات مختلفة من أهل الشام، قبل أن يكتبه، ويعلنه: منهم وزراؤه، وقواده، وخاصته، وأهل بيته[1]، ومنهم صاحباه (الضحاك بن قيس الفهري) و(مسلم بن عقبة المري) ومنهم ناس كثيرون زاروه. لم يجهل معاوية الرأي والحكم في مجلس الشورى بدمشق، لقومه من بني أمية، وأقربائه من القرشية فقط، بل جعل ذلك لعرب الشام، من اليمانية والقيسية. وكان أولئك الرجال يحاورونه ويخالفونه فكان يسمع محاورتهم ويحتمل مخالفتهم دون أن يفقد السيطرة عليهم.

ويدل الخبران السابقان، على أنّ معاوية لم يتبّع طريقة واحدة في الشورى، بل اتبع طريقتين: الأولى: الشورى الخاصة، والثانية: الشورى العامة. كما لم يعتمد معاوية

(1) ابن اعثم، كتاب الفتوح 4/ 252.

في الشورى، على رجال من أهل الشام وحدهم، بل أشرك معهم فيها رجالاً من أهل الأمصار، من سائر البلاد[1].

ولم يحدث تغيير كبير في رجال الشورى من أهل الشام في عهد (يزيد بن معاوية) بل ظلوا كما كانوا في عهد أبيه، مع اختلاف يسير بينهم، وهو ظهور شخصيات جديدة فيهم، وكثرة عدد اليمانية منهم.

وكان (يزيد) ينحو في أسلوب الشورى منحى أبيه. فكان يعرض بعض الأمور على خاصة أهل الشام من أصحاب التجربة والمكانة. كما كان يعرض بعضها على الناس كافة، مما يتردد في مجلسه، أو يدعوه للاستئناس برأيه، وكان يأخذ بما أجمعوا عليه[2].

ومع أن مجلس الشورى بدمشق، صار يتألف من بني أمية، واليمانية، وحدهم فإن (مروان بن الحكم) أحدث فيه تعديلاً مهّماً، حيث أضعف نفوذ أقاربه واليمانية وانفرد بالرأي. واقتدى (عبد الملك بن مروان) بأبيه واتبع خطته السياسية، فاستكثر من بني أمية، في مجلس الشورى. وأهم ما طرأ على المجلس في أيامه أنه لم يقتصر فيه على قومه، وسواهم، من زعماء أهل الشام، وقادتهم، من القبائل المختلفة، بل أضاف إليه فريقاً متخصصاً من المستشارين هم: العلماء والفقهاء الذين كانوا أقرب رجال الشورى إليه، وأكثرهم ملازمة له. وكان لا يني يسألهم رأيهم في الأمور، ويقطعها به ومصدر ذلك أن المبادئ الإسلامية قويت في نفسه وفي نفوس الناس في عهده.

وظل مجلس الشورى يتألف من ثلاث فئات منذ عهد (عبد الملك بن مروان) إلى سقوط الدولة الأموية هي: الأولى: بنو أمية. والثانية: رؤساء أهل الشام وزعماؤهم. والثالثة: العلماء والفقهاء.

وكان عهد عمر بن عبد العزيز عهد العلماء والفقهاء خاصة. فقد كان يشاورهم، ويمضي الأمور برأيهم[3].

(1) ابن أعثم، كتاب الفتوح 4/ 229، 332.

(2) البلاذري، أنساب الأشراف 5/ 128.

(3) د. حسين عطوان ـ الأمويون والخلافة: 164. وقال ابن الأثير في كتابه الكامل في التاريخ: لما ولى عمر بن عبد العزيز انقشع عنه الشعراء والخطباء وثبتن عنده الفقهاء والزهاد وقالوا: لا يسعنا أن نفارق هذا الرجل حتى يخالف قوله فعله.

ومن ناحية أخرى، فقد كان لمجلس الشورى بدمشق، نظائر في سائر الأمصار. حيث كانت الشورى ظاهرة عامة فاشية فيها. وكان معظم العمال (الولاة) يعوّلون عليها في الحكم، ويعتمدون عليها، في تصريف المعضل من كل أمر[1].

ويتألف مجلس الشورى في الولاية من: العلماء، والفقهاء، والنسابين، والخطباء، والأدباء، والرؤساء، وسادة القبائل، وقادة الناس، وأهل الخبرة والتجربة.

ونلاحظ في مجلس الشورى بخراسان أنه يضم فريقاً متميزاً من الرجال لم يكن له مقابل في مجالس الشورى بالأمصار الأخرى ولا بحاضرة الدولة، وهم أهل المعرفة بالحرب، والخبرة في شؤون القتال. بالإضافة إلى انضمام بعض الموالي إلى رجال الشورى، لارتفاع مكانة نفر منه، ومساواتهم للعرب، في مجلس الشورى في خراسان. ثم أضيف أيضاً، بعض الأعاجم، بينهم، للاستعانة بهم في تدبير أمر الحرب، خاصة.

أما في مصر، فقد كان مجلس الشورى يضم رجالاً من أهل الحسب، والدين، والمروءة، وأهل العلم، وأشياخ الفقه. وكان مجلس الشورى بالمدينة، أرقى المجالس إذ كان في أول تشكيله، يشتمل على الصحابة، ثم صار يشتمل على من خلفهم من أئمة فقهاء التابعين.

وقد تفوق مجلس الشورى بالمدينة على غيره من المجالس، لأن المدينة، مهاجر الرسول الكريم، ودار قريش، ومستقرها بعد الإسلام، وحاضرة الخلافة، وأصل التشريع في صدر الإسلام[2]، وكانت أوفر البلدان، معرفة بالشورى. إذ كان لها تجربة عريقة، غنية فيها، تجمع بين التقاليد والممارسات القرشية، وبين المبادئ والتطبيقات الإسلامية.

أما مجلسا الشورى في الشام والعراق فقد كانا يتألفان من وجوه العرب وأشرافهم، وأهل النباهة، والطاعة في قبائلهم، ومن علماء الناس، وفقهائهم.

## ثانياً: موضوعات الشورى عند خلفاء بني أمية

اهتم خلفاء بني أمية، وعمالهم، بالشورى، وآمنوا بجدواها ونتائجها، ونادوا بالاعتماد عليها في تسيير شؤون الدولة، وتدبير أمورها المعضلة[3]. وبلغ من اعتقاد بني

---

(1) جواد علي ـ المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام 5/ 241.

(2) احمد امين، فجر الإسلام: 172.

(3) ابن كثير، مرجع سابق، 8: 230 وفيه وصية معاوية ابن أبي سفيان لابنه يزيد يقول فيها: "إذا أردن أمراً فادع أهل السن والتجربة من أهل التقوى فشاورهم ولا تخالفهم وإياك والاستبداد برأيك فإن الراي ليس في صدر واحد. وصدق من أشار عليك إذا حملك على ما تعرف وأخزن ذلك عن نسائك وخدمك.

=

أمية بقيمة الشورى، ونزوعهم إلى الأخذ بها في تصريف الأمور، طلباً للرأي السديد، والتدبير الدقيق، وتجنباً للتسرع في إصدار القرار، والوقوع في الخطأ، أنّ بعضهم كانوا يعينّون مستشاريهم لأبنائهم، أو أخوانهم، حين يستعملونهم على الأمصار حتى يعينوهم، وينصحوا لهم.

وقد تمسك كثير من عمال بني أمية بالشورى، ونوّهوا بمنافعها في تدبير الأمور، والنظر لمصالح الناس. ورويت عنهم أقوال تكشف عن الصفات، التي كانوا يفضلون توافرها فيمن يستشيرونهم، وأنهم كانوا يختارونهم من أصحاب المعرفة، والأمانة، وأهل الرّوية، والأناة الذين يتريثون في إبداء الرأي، ويحرصون على قول الحق.

من هنا، يظهر لنا ميل طائفة من بني أمية، وعمالهم إلى الشورى، وحضّهم على اتباعها. ويظهر اهتمامهم بالرجوع فيها إلى أهل السنة والتجربة، ممن يوثق بعملهم، ويطمأن إلى نصحهم، لاستطلاع آرائهم الراجح منها، والعمل بها، عناية بمصلحة الدولة، ورعاية لمنفعة الجماعة.

وكانت تطبيقاتهم للشورى، تشمل الشؤون: السياسية، والإدارية، والعسكرية. ولذلك فإننا سنتناول عندهم الشورى في الخلافة، وفي ولاية العهد وفي الوظائف المختلفة، وفي الأحداث السياسية، وفي الحروب الخارجية، وعند الجماعات المعارضة.

**1- الشورى في الخلافة:**

سلّمت العرب بحق قريش في الخلافة في العصر الأموي، ويبدو من دراسة ما حفظ من أخبار بني أمية، وأخبار الجماعات المعارضة في الخلافة، أن هذا العصر شهد ثلاثة اتجاهات سياسية:

**الأول:** حصر الخلافة في إحدى أسر قريش.

=

ومنها وصية مروان بن الحكم لابنه عبد العزيز حين ولاّه على مصر" (ابن عبد ربه، العقد الفريد 1 ـ 42 والنويري، نهاية الأرب 6 ـ 42) يقول فيها: "استشير جلسائك وأهل العلم فإن لم يستبن لك فاكتب إلي رأيي "ويذكر أنه قال فيها: أوصيك الا تتعجل في شيء من الحكم حتى تستشير فإن الله عز وجل لو اغنى أحداً عن ذلك لأغنى نبيه محمد صلى الله عليه وسلم عن ذلك بالوحي الذي يأتيه قال الله عز وجل ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾". الكندي، الولاة والقضاة ـ 48 والمقريزي، المواعظ والاعتبار بذكر الخطط والآثار 1 ـ 210. اليعقوبي ـ تاريخ اليعقوبي، وقال عمر بن عبد العزيز، لرجاء بن حيوة الكندي موضحاً محاسن الشورى وفوائدها للحاكم والمحكوم: "يا رجاء إن ملاقاة الرجال تلقح لأولياتها وإن المشورة والمناظرة باب رحمة ومفتاح بركة لا يضل معهما راي ولا يفقد معهما حزن" 2: 206.

الثاني: حصر الشورى بين جميع أسر قريش.

الثالث: حصر الشورى العامة بين الأمة.

أما حصر الخلافة في إحدى أسر قريش، فيمثله بنو أمية، فإنهم غلبوا على الخلافة بالقوة، وجعلوها ملكاً خالصاً لهم. وذكروا أنها جاءتهم من طريق عثمان بن عفان، لأنه بويع عن مشورة ورضا الأمة، ثم قتل مظلوماً فكانوا أولى الناس بوراثته، لأنهم أهله وعشيرته[1].

أما الشورى بين جميع أسر قريش، فتعلقت بها جماعات كثيرة. فقد كان زعماء أهل المدينة، يدعون إليها خلال معارضتهم، لرغبة معاوية في أخذ البيعة، لابنه يزيد[2]. كما كان فقهاء الأمة، من أهل الأمصار المختلفة، في هذا العصر، يتفقون على أن الخلافة شورى بين قريش، وأن الأمة تنتخب أرضاهم لها، وأن البيعة لا تتم ولا تجوز إلا بالإجماع منها[3].

وأما الشورى العامة بين الأمة في الخلافة، فدعت إليها جماعات غير قليلة أيضاً ولعل الخوارج هم أول من قال بها[4] وأن كل فرقهم، كانت تعتقد بأن الخلافة شورى بين جميع المسلمين. كما قال بها بعض فرق الزيدية من الشيعة العلوية. ودعا بعض بني أمية إلى أن تكون الخلافة شورى بين الأمة. ومن هؤلاء معاوية بن يزيد بن معاوية بن أبي سفيان، الذي تخلى عن الخلافة بعد موت أبيه، سنة أربع وستين هجرية تاركاً للأمة، أن تنتخب خليفتها بنفسها[5]. وقد أسفر تنحّيه عن الخلافة، ودعوته إلى الشورى، عن انتخاب مروان بن الحكم، وبيعته، عن شورى ضيقة. ولم يرشح أهل الشام للخلافة، رجالاً من بني أمية وحدهم، بل رشحَوا لها رجالاً من أهل المدينة. ووازنوا بين المرشحين، واحتكموا في الموازنة بينهم إلى أساسيْن هما: الكفاءة، والجدارة من جهة، ومصلحة بني أمية من جهة ثانية. واختاروا مروان بن الحكم، وبايعوه، لأنه كان أفضلهم عندهم، وأنفعهم لهم. ونلاحظ هنا أنه لم يشترك في الشورى جميع الناس من

(1) حسين عطوان ـ مرجع سابق ـ ص 13.

(2) ابن أعثم، كتاب الفتوح 4 ـ 235 وابن عبد ربه ـ مرجع سابق ـ 4: 371.

(3) ابن أعثم، كتاب الفتوح 4 ـ 243، وابن الأثير، الكامل في التاريخ 3 ـ 511، وابن كثير ـ مرجع سابق ـ 8 ـ 80.

(4) الأشعري مقالات الإسلاميين 1 ـ 189.

(5) حسين عطوان ـ مرجع سابق ـ ص 95.

أهل الأمصار، وجميع أهل الشام بل اشترك فيها أمراء بني أمية، ورؤساء القبائل اليمنية.

ويبدو أنّ جميع الأفكار، التي نزع عنها أصحاب الاتجاهات الثلاثة في الخلافة، كانت تتأثر بالتقاليد السياسية، العربية، والسنن الإسلامية.

فالدعوة إلى حصر الخلافة في أسرة من قريش، والدعوة إلى الشورى بين قريش في الخلافة، كانت لها نظائر، في التقاليد السياسية العربية. فقد كانت الأعراف الجاهلية، تجيز حصر الرئاسة في عشيرة من القبيلة. وكانت تمنع الوراثة فيها، وكانت تجعل الرئاسة شورى بين أبناء القبيلة ينتخبون لها أجدرهم بها، وأقدرهم عليها.

أما الدعوة إلى الشورى العامة بين الأمة في الخلافة، فهي فكرة إسلامية خالصة. بدليل أن الرسول عليه السلام ترك الأمر للمسلمين، ولم يوص لأحد منهم، تطبيقاً لمعاني المساواة، والعدالة في الإسلام.

2- الشورى في ولاية العهد:

كان نظام الحكم عند بني أمية، يقوم على ركنين، هما: الخلافة، وولاية العهد. ومن المعلوم أنهم حصروا الخلافة في أسرتهم، وجعلوها ملكاً خالصاً لهم، وتداولوها بعقد بعضهم البعض. ولم يخرج عن معتقداتهم السياسية، إلا نفر قليل منهم، ولكنهم لم يستطيعوا تحويل الخلافة إلى غيرهم من صلحاء المسلمين، وأتقيائهم. فأبطلوا بذلك حق الأكفياء من أبناء الأمة في الخلافة، وعطّلوا مبدأ الشورى العامة فيه.

واهتم بنو أمية بولاية العهد، اهتماماً كبيراً، وحرصوا على أن يكون المستقبل من خيرة رجالهم. ومن أجل ذلك احتفظوا بنوع من الشورى الخاصة، في اختيارهم. إذ كانوا يستشيرون بعض ثقاتهم من سادة أهل الشام، وقادتهم، فيمن يرشحون لولاية العهد، والقيام بالخلافة من بعدهم إلا معاوية بن أبي سفيان فإنه استشار كثيراً من أهل الرأي والمكانة، في جميع الأمصار. ويعود ذلك إلى أن معاوية كان يؤمن بالشورى، وحق الأمة في الإعراب عن رأيها في الأمور التي تهمّها. كما كان يحاول أن

يسن نظاماً جديداً لم تعرفه الأمة، من قبل، وهو البيعة لولي العهد، في حياة الخليفة، ويتوخى أن يحظى بموافقة الأمة عليها.

وقد عمل معاوية في أول الأمر، على إقناع الناس بفكرة ولاية العهد، فلما تبين له أنهم يقبلونها ولا ينكرونها[1]، انتقل لإقناعهم بالبيعة لابنه يزيد. فعارض أبناء الصحابة من أهل المدينة دعوته إلى استخلافه، وقاوموا رغبته في عقد العهد له أشد المقاومة[2]. فلم يتعجل في تعيينه بل تأنّى فيه، وجعل يوطئ له بالتدريج. فأخذ البيعة من أهل الشام لابنه[3]، ثم طلب من أهل المدينة أن يبايعوا له، فاستنكف أبناء الصحابة من بيعته[4]. فقرر أن يقابلهم، ويناقشهم. فذهب إلى المدينة، وحاورهم، وجادلهم، فلم يستجيبوا له، واقترحوا عليه أن يرد الأمر إلى الأمة، لترى فيه رأيها، وتختار خليفتها بنفسها، فتركهم، ورجع إلى الشام[5].

وهذا ما جعل معاوية يتأتى لبلوغ ما عزم عليه، بالحجة، والاستمالة والحيلة[6]. ولم يزل يفعل ذلك مدة طويلة، دون أن يتمكن من أخذ البيعة لابنه من غير أهل الشام. فاستدعى معاوية بن أبي سفيان وفوداً من جميع الأمصار، فشاورهم وناظرهم في الأمر وظفر بموافقة وفد أهل مصر دون أهل الجزيرة على مبايعته، فضلاً عن موافقة وفد أهل الشام[7]. فلما تم له ذلك أرسل إلى أهل المدينة يدعوهم إلى البيعة لابنه فأبى أبناء الصحابة البيعة له[8]، فأمهلهم ثلاث سنوات ثم سار إليهم في آخر خلافته، فازوّر عنهم في المدينة وتذمر منهم، فرحلوا إلى مكة، فلحق بهم، فلقيهم، وأحسن إليهم، وعرض عليهم الأمر ثانية. ومد لهم في الأمل، ووعدهم أن يصدع ابنه بمشورتهم، وينصاع

(1) أبو هلال العسكري، الأوائل: 189، والطبري، مرجع سابق، 5: 302، وابن الأثير، مرجع سابق، 3: 505.

(2) أبو هلال العسكري ـ المرجع السابق ـ ص 189 وابن الأثير ـ المرجع السابق ـ 3: 506.

(3) خليفة بن خياط العصفوري، تاريخ خليفة بن خياط 1: 248. مجهول من أهل المشرق. القرن الثالث الهجري، كتابه الإمامة والسياسة ـ طبع مكتبة مصطفى البابلي الحلبي وأولاده بمصر سنة 1969م، 1: 176.

(4) مجهول ـ الإمامة والسياسة 1: 177.

(5) خليفة بن خياط، مرجع سابق، 1: 252 ومجهول، مرجع سابق 1: 172.

(6) الطبري، مرجع سابق، 5: 303 وابن عبد ربه، مرجع سابق 4: 368.

(7) مجهول، مرجع سابق، 1: 165 وابن عبد ربه ـ المرجع السابق 4: 369 وابن أعثم ـ مرجع سابق ـ 4: 229 والمسعودي، مروج الذهب 3: 36.

(8) ابن أعثم، مرجع سابق 4: 232 وابن عبد ربه ـ المرجع السابق 4: 370 والمسعودي، مرجع سابق 3: 37.

لإرادتهم. فأعرضوا عما منّاهم به، ورفضوا ما ضمنه لهم، وألزموه أن يتبع إحدى الطرق التي اتفقت عليها الأمة في اختيار الخليفة، بعد انتقال الرسول عليه السلام إلى الرفيق لأعلى، ولم يسوغوا له أن يتعداها ولا أن يبتدع سواها[1].

فلما تشبثوا بموقفهم، أخذ معاوية في ترهيبهم، وانتزع البيعة منهم، ومن أهل مكة والمدينة بالخدعة[2]. ولكنه ظل محجماً عن استخلاف ابنه خوفاً من أن يكون جانب الصواب، وضل السبيل، في سعيه لاستخلافه. حتى إذا ألحّ عليه أهل الشام في بيعته، وحسنوها له عقد له العهد قبل وفاته، بزمن قصير[3].

وعلى الرغم مما تخلل سعي معاوية لاستخلاف ابنه من استهواء للناس، وإغراء للمتردد منهم، بالمال، وتهديد للمنكر بالسيف، فإنه لم يدع أن يشاور أهل الأمصار في اختياره لولاية العهد، ويناظرهم في ذلك مراراً، لأنه لم يكن يريد أن يخرج على مشيئة الأمة في استخلافه، ولأنه كان يود أن يفوز بإجماعها على بيعته ليوطن له الملك، ويمكن به لسلطان قومه، ويمنع الناس من التغير له، ويحول بينهم وبين الثورة عليه، بعد قيامه بالخلافة.

ولم يخل أكثر بني أمية بالشورى في اختيار أولياء عهودهم بعد ذلك. ولكنهم لم يوسّعوا قاعدة الشورى كما وسعها، بل ضيقوها أشد التضييق، حتى صار الخليفة يستشير الرجل من خاصته. وأعوانه من أهل الشام، دون غيرهم من أهل الأمصار الأخرى، وقل أن استشار بعضهم الرجلين، وندر أن استشار أحدهم نفراً من الرجال، فيما يدل ما بقي من أخبار مشاوراتهم في اختيار أولياء عهودهم[4].

ويتضح لنا مما سبق، أن معاوية بن أبي سفيان، كان أميل إلى اتباع الشورى العامة، في اختيار ولي العهد. وأما من جاؤوا بعده من خلفاء بني أمية، فقد اقتصروا

(1) خليفة بن خياط، ، مرجع سابق 1: 253 ومجهول، مرجع سابق 1: 183.

(2) خليفة بن خياط، المرجع السابق 1: 255، ومجهول، المرجع السابق، 1: 190 وابن أعثم، مرجع سابق 4: 235، وابن الأثير، مرجع سابق 3: 508.

(3) ابن أعثم، مرجع سابق 4: 252، 254، 256. .

(4) د. حسين عطوان، الشورى في الإسلام، الجزء الأول، إصدارات المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية ـ عمان ـ ملامح من الشورى في العصر الأموي، ص 224.

على استشارة بعض خاصتهم من أهل الشام؛ لأن نظام ولاية العهد استقر، ولأن أكثر الناس سلّموا راضين، أو كارهين باستئثار بني أمية بالخلافة.

3- الشورى في الوظائف المختلفة:

كان بنو أمية يستشيرون في اختيار العمال والموظفين. فكانوا يشترطون فيمن يولّونه، الكفاية، والأمانة، وقوة العشيرة. كما كانوا يشترطون فيه الطاعة، والمودة، والثبات على الولاء لهم، والإخلاص في الدفاع عنهم ويعّول بنو أمية في استشارتهم على رأي سادة أهل الشام وقادتهم، والمقربين إليهم من علمائهم وفقهائهم. ولقد كان ذلك المنهج دأبهم في صدر دولتهم، ثم صاروا بعد ذلك يستطلعون رأي ذوي التجربة والدراية من أهل الأمصار، ويعينون العمال، والموظفين، بمشورتهم. وأما عمال بني أمية ونوابهم على الأقاليم والنواحي التابعة لهم فكانوا يستشيرون أصحاب الرأي والمكانة من أهل الأمصار والبلدان، ويعودون إلى وجوه الناس وأشرافهم والمقدمين عندهم من رجالهم ممن لا يستغنى عن رأيهم، ولا تقضى الأمور من دونهم. كما كانوا يعودون إلى أهل الاختصاص من القضاة الأجلاء، ويسألونهم في أحوال مختلفة، عمن يولّون على شؤونهم. وفي الغالب كانوا يستعملون أصلح من يشيرون به عليهم. حتى أن بعضهم كان يأمر، نوابه، على البلدان الملحقة بعمله، والخاضعة لسلطانه، أن يأخذوا برأي الناس، ولا يحيدوا عن تولية، من يرشحونهم، ويتفقون عليهم. ومن هذه الوظائف: الشرطة، والقضاء، والخراج.

4- الشورى في الأحداث السياسية:

عارضت جماعات متعددة بني أمية، متهمة لهم باغتصاب الخلافة، والظلم في الحكم، وناهضتهم مبتغية أن تستخلص الخلافة منهم. وشارك نفر من أمراء بني أمية في معارضة بعض الخلفاء من أبناء أسرتهم منكرين عليهم استبدادهم بالملك من دونهم أو رامين لهم بالخروج على حدود الإسلام، وثاروا عليهم متوّخين أن ينتزعوا الملك منهم، ويحوّلوه إلى أنفسهم.

وكان معظم بني أمية وعمالهم، يسعون جهدهم، أن يفضوا تمرد أكثر الجماعات المعارضة لهم بالوسائل السلمية، فإذا ضاقت عليهم السبل حاربوها، ولكنهم كانوا يستشيرون في أمرها.

ولذلك لم يكن بنو أمية، وعمالهم، يستبدون بالرأي والقرار في الأحداث السياسية الجسيمة التي تتعلق بمصلحة الدولة، ومنفعة الأمة، بل كانوا يستفتون فيها

أصحاب التجربة والمعرفة، من وجوه الناس، وأشرافهم. وقد استشار بنو أمية من جهتهم، وجوه أهل الشام وأشرافهم.

كما استشار عمالهم، سادة أهل الأمصار، وقادتهم، وكانوا يراوحون في ذلك بين أساليب متعددة من الشورى. إذ كانوا حيناً، يعرضون الأمر أو الحدث على جمهرة الناس، وجماعتهم. وكانوا حيناً آخر، يعرضونه على طائفة من سادة الناس وقادتهم. وكانوا في بعض الأحيان يعرضونه على رجل أو رجلين من خاصتهم، وثقاتهم.

ولم يكن بعض العمال يكتفي برأيه في قضايا الجماعات المعارضة الشائكة، لما قد يترتب على إمضائه من تبعة وعاقبة. بل كان يتوقف عندها، ويرفعها إلى الخليفة ليستطلع رأيه فيها. فإن صحح ما بدا له من الرأي وأقره، أنفذه. وإن ضعفه ردّه، فربما، راجعه مرة أخرى، وأقنعه به[1].

وكان بنو أمية، وعمالهم، في الغالب، يقبلون ما ينصح لهم به أهل مشورتهم ويصدرون عنه. كما كانوا أحياناً، يعرضون عن بعضه، أو يرفضونه كله، ويجتهدون غيره، ويعملون به، اعتقاداً منهم بأنه أصلح للدولة[2].

ومن ناحية أخرى، كان بنو أمية وعمالهم في الأغلب، يتجردون من عواطفهم وأهوائهم في تصويبهم للرأي، وأخذهم به، وفي تضعيفهم له وعزوفهم عنه، إذ كانوا ينظرون إليه من جهة الصحة والمنفعة. ولذلك كانوا يناقشون ما يطرح عليهم من آراء في أمور الجماعات المعارضة، ويوازنون بينها، ليتبينوا أكثرها فائدة للدولة، وأقلها مضرة للأمة، وأقربها من العدل، فيما يقدرون ويرجحون. فإذا اتفقوا عليه، عملوا به، إلا في حالات معدودة. وقد وجدنا أن بعض العمال، كانوا يتأثرون وفق رغباتهم الشخصية،

---

(1) على نحو ما شاور الحجاج بن يوسف الوليد بن عبد الملك في القبض على من استخفى بمكة من أصحاب ابن الأشعث فجوّز له ذلك وأمر بدفعهم إليه. الطبري ـ تاريخ الرسل والملوك 6: 488.

(2) على شاكلة ما أهمل عبد الملك بن مروان رأي بعض رجال الشورى من أهل الشام في الإبقاء على عمرو بن سعيد واتبع رأيه فقتله. وعلى شاكله ما ترك يزيد بن عمر بن هبيرة رأي أهل التجربة والعلم والحرب من رجاله في أنه يجب عليه أن يمضي إلى خراسان بعد أن عبر قحطبة بن شبيب الفرات وتمسك برأيه فأسرع إلى الكوفة. اليعقوبي ـ تاريخ اليعقوبي 2: 311.

ونزعاتهم القبلية في اختيارهم لرأي دون آخر، مما يشار به عليهم، مخالفين عن توجيه الخليفة مرة، ومزورين عن الرأي الصحيح مرة أخرى[1].

وعلى النقيض من ذلك، كان بعض العمال يتنازل عن رأيه السليم، ويعمل بغيره من الآراء، حتى ولو خاطئاً، وذلك رضوخاً لإرادة قادته، لما لهم من قوة ونفوذ، ولما يجمع بينه وبينهم، من روابط النسب، والحلف[2].

ولكن الشورى في الأحداث السياسية، لم تتأثر بالأهواء الفردية والعصبيات القبلية، إلا في حالات معينة. أما بعد ذلك فإن بني أمية وعمالهم كانوا يلتزمون فيها، بالرأي الصحيح. وقد وجدناهم يكثرون من الشورى كلما اشتدت عليهم الأزمات الداخلية، ويحرصون على اتباع الرأي السديد، إذ فيه نجاتهم وسلامتهم وبقاء دولتهم كما يتجلى ذلك في خلافة عبد الملك بن مروان، وولاية الحجاج بن يوسف على العراق، حيث كانت تلك الحقبة من تاريخ الدولة الأموية، مشحونة بالفتن والحروب الأهلية، كما كانت في الوقت نفسه، أغنى الحقب الأموية بالشورى في الأمور السياسية.

5 – الشورى في الحروب الخارجية:

كان لبني أمية سياسة عسكرية واضحة تتمثل في الحفاظ على حدود الدولة، وتوسيع رقعة الفتوح الإسلامية[3]. وقد شهدت حدودهم الشمالية مع الروم وحدودهم الشرقية مع الترك، معارك عنيفة منذ بداية عهدهم إلى نهايته.

ولم يكن بنو أمية ينفردون بالرأي في الحرب، بل كانوا يرجعون إلى سادة أهل الشام وقادتهم في الظروف الحرجة، والمعارك الحاسمة. ويبصّرونهم بالأخطار التي تحيط بهم، ويحرضون على قتال عدوهم ويستفتونهم، فيما قدروا أن يندبوهم إليه.

(1) ويظهر ذلك في موقف أسد بن عبدالله القسري من دعاة بني العباس بخراسان فإنه عنف بالمضرية منهم نجلدهم تعصباً عليهم، ورفق باليمانة والربعية فعفا عنهم تحزباً لهم، مع أنه أشير عليه أن يصفح عنهم جميعاً ولا يفرق بين أحد منهم (الطبري، مرجع، سابق 7: 108 وابن الأثير/ مرجع سابق، 5: 190).

(2) على نحو ما يتضح في خضوع نصر ابن سيار لرأي سلم بن أحوز التميمي وآخرين من سادة المضرية في أكثر تدبيره للخلاف الذي نشب بين القبائل العربية بخراسان مما وسع شقة الخلاف بين المضرية واليمانية ودفعهم إلى التقاتل والتفاني وشغلهم عن التصدي لقادة الدعوة العباسية وعجل بسقوط الدولة الأموية. (الطبري ـ، مرجع سابق، 7: 228 وابن الأثير ـ مرجع سابق، 5: 271).

(3) فيليب حتي ـ تاريخ سورية ولبنان وفلسطين 2: 42.

ويريدون بذلك أن يبينوا موقفهم منه، ويعرفوا رأيهم فيه، حتى يتخذوا قراراتهم ويحددوا خطواتهم. ومرة أخرى يعودون إلى من اشتهر منهم بالممارسة الطويلة للقتال، والسياسة الدقيقة في الحرب، ويريدون أن يستنيروا برأيه ويستهدوا بنصحه، ويفيدوا من تجربته، ويصدروا عن مشورته[1].

وتقل أخبار الشورى عند أهل الشام فيما كان يعرض لهم من مشكلات، أو فيما كان يصل إليهم من توجيهات، في ساحات الحرب مع الروم والترك. ولعل ذلك يعود إلى أن خلفاء بني أمية كانوا يعدّون لغزواتهم في بلاد الروم والترك إعداداً حسناً وأن أمراء بني أمية كانوا يقودون أكثر تلك الغزوات[2]، ويتغلبون على ما كان يجابههم من عقبات وأن من كان معهم من المقاتلة والقادة كانوا يستجيبون لهم.

أما معارك بني أمية مع الترك في بلاد ما وراء نهر جيحون فنهض بها أهل خراسان الذين كان لهم مجلس للشورى مختص بشؤون الحرب. وقد كان ولاة خراسان يرجعون إلى هذا المجلس في معظم غزواتهم، وأنهم كانوا يسيرون، وينزلون، ويتقدمون، ويتأخرون بمشورتهم. حتى أنهم كانوا أحياناً يصدرون عن رأي رجل واحد منهم ويتركون رأي جماعة المقاتلة[3].

كما كان ولاة خراسان يستشيرون أصحاب الخبرة والدراية بأمور الحرب ويأخذون بآرائهم في أكثر معاركهم مع الترك.

ويتضح لنا مما سلف، أن خلفاء بني أمية وولاتهم، كانوا يتبعون الشورى في معاركهم المهمة مع الروم والترك، ويرجعون فيها إلى أصحاب التجربة والمعرفة بالحرب، ويصدرون عن آرائهم، ويطبقونها تطبيقاً دقيقاً.

ومن ناحية أخرى كان لرجال الشورى في الحرب، مكانة رفيعة، وكلمة مسموعة، بل كان لهم سلطة واسعة على ولاة خراسان خاصة. حتى أنهم يمنعونهم من إمضاء آرائهم ويحملونهم بالحجة أو بالقوة على أن يعملوا بما يشيرون به عليهم،

(1) ابن أعثم الكوفي، مرجع سابق، 7: 167 (ممن فعل ذلك منهم، عبد الملك بن مروان) فإنه رجع إلى أهل الشام حين علم أن الروم قد حشدوا جيوشهم وأوشكوا أن يغيروا عليهم في أثناء اشتغالهم بالإعداد والتهيؤ لمناجزة عبد الله بن الزبير، فعرض عليهم الأمر واستشارهم فيما أزمع عليه من توجيههم لقتال الروم فوافقوه ولم يخالفوه.

(2) د. حسين عطوان ـ الرواية الأدبية في بلاد الشام في العصر الأموي، ص 52 ـ 56.

(3) الطبري، مرجع سابق، 7: 82، 116، 175 وابن الأثير، مرجع سابق، 5: 169، 201، 238.

فكانوا يذعنون لهم، لأنهم كانوا يدركون أنه لا مجال في الحرب للخطأ في التقدير والتقرير لما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة وخسائر فادحة. فلم يكن يضرهم أن يستجيبوا لمن يسهل لهم الطريق إلى الفوز بالنصر والفتح، إذ كان يعلي ذلك من شأنهم عند الخلفاء. ومن أجل ذلك كان أحدهم إذا اجتهد رأيه وعمل به إلى حين دون أن يحقق شيئاً مما علق عليه لا يلبث أن يتخلى عنه ويأخذ بما ينصح به بعض أهل الرأي والمشورة والعلم والحرب[1].

ويبدو لنا مما تقدم أن خلفاء بني أمية وعمالهم لم ينفردوا بالرأي والقرار في إدارة شؤون الدولة، وتدبير أمورها المختلفة، بل اتبعوا الشورى في مناسبات متعددة، وموضوعات متنوعة، وعوّلوا فيها على رؤساء القبائل وزعماء الناس من أصحاب المكانة الاجتماعية، والمسؤولية السياسية، وعلى قادة الجيش وأمراء الجند من أهل التجربة العسكرية، والدراية الحربية، وعلى علماء الأمة وفقهاء الجماعة، من ذوي المعرفة الدينية، والخبرة الفنية.

كما ظهر لنا أن خلفاء بني أمية مارسوا الشورى بثلاث طرق:

الأولى: الشورى العامة: وتتمثل في مشاورتهم لمن يحضر من الناس، على تباين منازلهم.

الثانية: الشورى الخاصة: وتتمثل في مشاورتهم لوجوه الناس وأشرافهم.

الثالثة: شورى خاصة الخاصة: وهي تتمثل في مشاورتهم لرجل أو رجلين من خلصائهم وثقاتهم.

وقد وجدنا أنهم في الحروب الخارجية مع الروم والترك كانوا يقبلون ما ينصحون لهم به. ويصدرون عنه، ولا يجتهدون غيره، ولا يعملون بسواه.

وخلاصة القول:

لقد اقتدى بنو أمية وعمالهم بالتجربة العربية الإسلامية في الشورى. فكان في كل ولاية من ولايات الدولة، مجلس للشورى، له رجاله من رؤساء القبائل وأمراء الجند والعلماء والفقهاء. ولكن ظروف بعض الولايات اقتضت أن تقل فئة من الفئات السابقة، وتكثر أخرى، وتكون لها الكلمة العليا. ففي المدينة على سبيل المثال كان معظم

---

(1) الطبري ـ المرجع السابق 7: 136، وابن الأثير، مرجع سابق، 5: 214.

رجال الشورى من العلماء والفقهاء، وفي خراسان كان جلّ رجال الشورى من أهل المعرفة بالحرب.

وبالمقابل كان بنو أمية وعمالهم، يراوحون بين استشارة الجماعة الكبيرة من الناس، وبين استشارة الجماعة الصغيرة من الوجوه والأشراف، وبين استشارة خاصة الخاصة من الثقات.

وقد عوّلوا على الشورى في أكثر أمور الدولة، وقضاياها المعضلة. كما اتبعوا الشورى اتباعاً دقيقاً فيما يتعلق بالوظائف المختلفة، والأحداث السياسية، والحروب الخارجية.. وكانوا يرجعون فيها إلى أهل العلم والاختصاص من رجال الشورى ويأخذون بآرائهم. وقل أن وجدناهم يخالفونها أو يجتهدون غيرها.

ورغم أن خلفاء بني أمية قد انفردوا بالحكم، فإنهم وعمالهم اعتمدوا على الشورى اعتماداً كبيراً في تدبيرهم للأمور، وتقديرهم للأحداث، ونظرهم في المعضلات، وتصديهم للأزمات.

## المطلب الرابع: الشورى في عهد الخلفاء العباسيين

### أولاً: مقدمة عن الخلافة العباسية

هناك للدولة العباسية ثلاثة عصور متمايزة:

1- العصر العباسي الأول (132 ـ 232 هـ): ويمتاز بأنه كان عصر القوة والشموخ والازدهار ومن خلفائه: المنصور، والرشيد، والأمين، والمأمون، والمعتصم.

2- العصر العباسي الثاني (232 ـ 590 هـ): فقد كان ـ بدءاً من خلافة المتوكل ـ عصر انحلال الدولة العباسية ويشمل عصر نفوذ الأتراك وإمرة الأمراء وبني بوية والدول المستقلة.

3- العصر العباسي الثالث (590 ـ 656 هـ): ويبدأ مع عصر انحلال الدولة العباسية وينتهي مع سقوطها على أيدي التتار سنة 656 هـ ويشمل الدول المستقلة التابعة للخلافة العباسية والملاحظ بصفة عامة أن الدولة العباسية بعصورها الثلاث قامت على أساس الدين وولاية العهد والبيعة بدءاً من خلافة أبي العباس السفاح سنة 132 هـ إلى المعتصم الخليفة السابع والثلاثين الذي بقتله انتهت الخلافة العباسية في سنة 656 هـ.

وكانت الشورى من أحكام الدين الإسلامي الذي قامت على أساسه دولة بني العباس: وقد كان مستشاروهم ـ كما سنرى فيما بعد ـ الوزراء والكتاب والعلماء من أهل السنة وأحياناً من رجال الشيعة كوزير المستعصم[1].

وفي الجملة لم يختلف العصر العباسي الثاني والثالث في الاعتماد على الشورى في تباين أحكام الشرع وسياسة الرعية ونحو ذلك عن العصر العباسي الأول إلا في مدى الاعتماد عليها بسبب ضعف الخلفاء، ومن الطبيعي أن ينعكس ضعف الخليفة على ضعف أجهزة الدولة وممارسة الصلاحيات والسلطات والمشاورات. لذا كانت صلاحيات المستشارين من وزراء وعلماء تخضع للزيادة والنقص، وتتأرجح بين القوة والضعف وفقاً لقوة الخليفة ونفوذ الوزير.

وما نلاحظه في العصر العباسي الأول أن الخليفة كان قوياً، ولذا قويت معه الشورى. حتى كان الوزير في بداية العصر العباسي مشاركاً في الحكم أكثر منه مستشاراً كما في عهد الرشيد والمهدي حيث قويت سلطة الوزراء[2].

ولم يعد الوزير في فترات الضعف في العصرين العباسيين الثاني والثالث مستشاراً، وإنما أصبحت المشورة تتم مع أناس آخرين مقربين للحكم وهم إما من أقارب الخليفة من العلماء والفقهاء والقضاة، فإذا كان الخليفة قوياً يقوى مركز أهل الشورى.

## ثانياً: معالم ممارسة الشورى في الخلافة العباسية

لا يمكن لأي خليفة وإن كان مستبداً برأيه ـ كما عرفنا عن المنصور ـ أن يستغني عن الاستعانة بآراء بعض كبار المستشارين في دولته حتى يتبين له الأمور وتتضح له الأوضاع.

وسنرى ـ فيما بعد ـ أنه كان للشورى مجالها وأهميتها ودورها البارز أحياناً والخافت أحياناً أخرى في كل أنظمة الخلافة العباسية: السياسية والإدارية والمالية والحربية والقضائية في عصورها الثلاثة الآنفة الذكر:

---

(1) محمد الخضري ـ محاضرات في تاريخ الأمم 2/ 210 وما بعدها.

(2) متز آدم، الحضارة الإسلامية في القرن الرابع الهجري ـ الطبعة الثالثة، مصر: ص 105.

1- الشورى في النظام السياسي:

كان للشورى دور حاسم في بيعة الخليفة ومجال واضح عند استشارة الوزراء والكتاب والقضاة ومجالس الشورى:

*(أ) الاستخلاف:*

كان نظام الخلافة العباسية ملكياً وراثياً[1]، لاستمرار ولاية العهد، من الناحية العملية للاحتفاظ بالخلافة في البيت العباسي[2]، وبقيت البيعة أو رضا الأمة بالمرشح للخلافة أمراً أساسياً أيضاً.

وقد لجأ أكثر الخلفاء العباسيين إلى الشورى في ممارسة الحكم، وذلك لاعتقادهم أن الشورى ينجم عنها آثار تعود إلى تثبيت دعائم الحكم واستقرار أركانه. كما أنها تنير للخليفة دروب المعرفة والفكر خلال حكمه.

*(ب) الوزراء:*

أصبحت الوزارة في عهد الخلفاء العباسيين مقررة القواعد، مقننة القوانين[3]. وكان الوزراء في الجملة مستشارين في سياسة الدولة العامة[4]. وكان الوزير في بعض الفترات ساعد الخليفة الأيمن، ينوب عنه في حكم البلاد وينصب العمال إلى جانب نصحه للخليفة ومساعدته له.

وأصبحت الوزارة في العصر العباسي الأول والثاني هي الولاية الثانية في الدولة بعد منصب الإمامة. وتروي كتب التاريخ أنه كان للخلفاء العباسيين وزراء مشهورون قاموا بأدوار خطيرة في الخلافة العباسية مع أنهم كانوا في الأصل مجرد مستشارين.

*(ج) الكتّاب:*

أصبح الكتّاب في عهد العباسيين بمثابة موظفين يعاونون الوزير في الإشراف على شؤون الدواوين المختلفة وإدارتها. ولا يخلو عمل الكتّاب ـ في العادة ـ من إبداء وجهات النظر واقتراح الآراء التي يرون أنها صائبة أثناء قيامهم بواجبهم.

---

(1) ابن خلدون ـ المقدمة ـ الفصل الثامن والعشرون ـ في انقلاب الخلافة إلى الملك: 202.

(2) حسن إبراهيم حسن/ تاريخ الإسلام: 2/ 250 ـ 253.

(3) المسعودي، مرجع سابق، علي علي منصور/ نظم الحكم والإدارة في الشريعة: 288.

(4) ظافر القاسمي، نظام الحكم في الشريعة والتاريخ: 452.

*(د) الحجاب:*

اقتدي الخلفاء العباسيون ببني أمية، فاتخذوا الحجاب وزادوا في حجب الناس عن ملاقاتهم إلا في الأمور المهمة.

وعلت مرتبة الحاجب في أيام العباسيين فأصبح يستشار في كثير من أمور الدولة، ويستبد بالنفوذ دون الوزير، ويلزم أصحاب الدواوين بالرجوع إليه في أمور الدولة، ويحتم عليهم ألا يفصلوا في الأعمال إلا بعد موافقته[1].

**2- الشورى في النظام الإداري:**

كان النظام الإداري في العصر العباسي الأول نظاماً مركزياً. وأصبح ولاة الأقاليم مجرد عمال لا ولاة مطلقي النفوذ، لذلك تقلص فيه نفوذ العمال، وتقيدت حرياتهم، وأصبح لزاماً عليهم أن يشاوروا الخليفة في غالب الأمور دون استقلال بأمور الولايات.

أما أمراء البلدان أو الأقاليم فكان لهم سلطة ونفوذ أكثر من كونهم مستشارين يعملون لصالح الخلافة، ودعم الحكم المركزي، مع ملاحظة أن معظمهم من أفراد البيت العباسي أو من أنصارهم المؤيدين لهم.

وهناك أصحاب الدواوين الذين كانوا بمثابة مستشارين غير رسميين، حيث كان الخليفة مرجع كل الأوامر المتعلقة بإدارة الدولة.

كما اهتم الخلفاء العباسيون بنظام البريد، واعتمدوا عليه كثيراً في إدارة شؤون دولتهم. وهذه الأعمال كلها تتطلب إبداء المشورات والآراء لصالح الخلافة، والعون على الإشراف على أمور الدولة.

وهناك أيضاً نظام الشرطة الذي كان فيه صاحب الشرطة يختار من علّية القوم ومن أهل العصبية والقوة، ويساعد الوالي على استتباب الأمن، وحفظ النظام. وهذا يتطلب منه إبداء الرأي والمشورات في كل ما يقوم به من أعمال.

**3- الشورى في الأمور المالية:**

كانت الغاية من إنشاء بيت المال - في عصور الخلفاء الراشدين والأمويين وحتى العباسيين - لحفظ المال العام، وصيانته، والتصرف فيه لصالح الجماعة الإسلامية،

(1) ابن خلدون، مرجع سابق، ص 238، 240 وما بعدها، حسن إبراهيم حسن/ تاريخ الإسلام 2/ 261.

ومن أجل تحقيق التوازن ما بين الموارد والمصروفات. وهو يشبه ـ في عصرنا الحاضر ـ وزارة المالية، وصاحبه مثل وزير المالية، وتتكون أهم موارده من الخراج، والجزية، والزكاة، والفيء، والغنيمة، والعشور (الجمارك).

ويتطلب هذا النظام المالي خبرة أهل الرأي، والاختصاص، ومشورة العلماء والاقتصاديين.

**4- الشورى في الأعمال الحربية:**

وكان الخليفة العباسي ـ في عصور الدولة العباسية المختلفة ـ يستشير القواد الكبار في التدابير الحربية والخطط العسكرية، سواء في محاربة الأعداء وقتالهم، أو عقد الصلح مع ملوكهم، أو في القضاء على الثورات الداخلية. وقد نجد الخليفة في وقت من الأوقات ـ بسبب ضعفه ـ لا يتمكن من رد مشورة بعض القواد.

**5- الشورى في القضاء:**

كان للقضاء في العصر العباسي الأول مكانة وهيبة، ويقوم القاضي فيه بدور الفتيا والحسبة والفقيه، فيرشد الحكام ويفتي الناس ويستنبط الأحكام الشرعية. والقضاء في حد ذاته ـ فيما لا نص فيه ـ مشورة، بل هو بمختلف أنواعه ودرجاته: إبداء الرأي وشورى.

وقد اتخذ الخلفاء العباسيون نظام قاضي القضاة ـ وهو أشبه بوزير العدل الآن ـ حيث كان مستشاراً للخليفة. كما كان الفقهاء مع القضاة ملجأ استشارة الخلفاء في القضايا الشرعية.

يتبين لنا مما سبق ـ أن الخلفاء العباسيين بالنسبة لممارسة الحكم وأثناء تولي السلطة عملوا بالشورى على نحو دائم. فلم نجد أي خليفة منهم قد استغنى عن مشاورة أهل الرأي والاختصاص من العلماء والوزراء والقواد والقضاة وأمراء الأقاليم والحجاب والخبراء بالأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

أما بالنسبة للشورى في اختيار الخليفة بالوراثة فيمكن وصف العصر العباسي بالبعد عن الحكم الإسلامي الأصيل القائم على منهج اختبار الأكفياء والأفضل للمسلمين.

وبرز التزام الخلفاء العباسيين بالشورى من ناحيتين جديدتين لم تكونا في عهد بني أمية وهما: اتخاذ الوزراء وتقريب العلماء.

أما الوزراء فكانوا بمثابة مستشارين حتى أصبح لبعضهم نفوذاً جعلهم يستبدون بالسلطة دون الخليفة مما كان ذلك يضطر الخليفة إلى إنزال النكبات بهم.

وبالمقابل فقد كان العلماء على مقربة من جميع الخلفاء في مختلف القضايا، حتى أن الخلفاء كانوا يحرصون على تقريبهم والاستعانة بهم في القضاء والإفتاء والإدارة وإبداء الرأي في الأحكام الشرعية. بينما كان أصحاب البيت العباسي بمثابة مستشارين غير رسميين للخلفاء.

# المبحث الثالث

## حكم الأخذ بالشورى في الإسلام ومدى الالتزام بنتائجها

تكمن جذور الشورى في الإسلام بالكتاب والسنة والإجماع. وقد أجمع المسلمون على مشروعيتها، والاعتزاز بأنها من خصائص شريعتهم، ومارسوها حق الممارسة في شؤون حياتهم. وجاء الإسلام بالشورى كعلاج وقائي يحول بين الحكام وبين أن يستعبدوا الناس، ويتحكموا في رقاب الخلق، ويجردوهم من أخص مميزاتهم، التي منحهم الله تعالى من حرية الاختيار، وحق التفكير، وحق مناقشة الحكام في تصرفاتهم وفي مناهجهم السياسية.

إذن فالنظام الإسلامي نظام شورى. هذا يعني أنه يرفض كل أشكال الحكم الاستبدادي وكل الأنظمة السياسية الغوغائية الفوضوية.

والحاكم إنما يمارس تنفيذ نظام الشورى، من خلال الوقوف على رأي فئة من الأمة، تتصف بالذكاء، والحنكة، والتجربة، والإخلاص للنظام والأمة. وهذه الفئة تمثل الأمة تمثيلاً حقيقياً بجميع قطاعاتها، وتحاسب الحاكم محاسبة من شأنها تسديد مسيرته، ودعمه في اتجاهاته الخيرة، وتعينه على اتخاذ القرارات المهمة، والحسم في المواقف التي تواجهه.

وهناك حقيقة ينبغي أنه تبقى ماثلة في الأذهان وهي أن بقاء المجتمع محتفظاً بقيمه العليا، وأهدافه السامية، يتطلب تعزيز الدور السياسي الذي تضطلع به الأمة بمجموعها، عن طريق ممارسة الشورى التي شرّعها الله للمؤمنين.

وقد وجدنا الرسول عليه الصلاة والسلام، ومن بعده الخلفاء الراشدون والأمويون والعباسيون قد ركزّوا على أهمية الشورى، وتطبيقها في كل ما يهّم أمور المسلمين. كما أكدوا على ضرورة الأخذ بها، باعتبارها تحقّق مصلحة الأمة، وخيرها، ومستقبلها.

ومن جهة أخرى قد يكون المستشير فرداً عادياً يطلب الرأي والنصيحة فيما يخصه من أمور. وقد يقع طلب الشورى من المفتي أو القاضي في المسائل الفقهية أو

القضايا التي تعرض عليه فيطلب الرأي والمشورة فيها، من أهل العلم والفقه ليستأنس برأيهم، ويتعرّف على وجهة نظرهم، فيسهل عليه الوصول إلى وجه الحق والصواب فيما هو معروض عليه. كذلك فقد يطلب الرأي والمشورة ولي الأمر أو الحاكم ـ وهو موضوع دراستنا ـ في الأمور ذات الصبغة العامة التي تتعلق بمصالح الأمة المختلفة كوضع القوانين، والأنظمة، وإعلان الحرب، وعقد الاتفاقات، والمعاهدات، وتنظيم سلطات الحكم في الدولة، وعلاقتها فيما بينها، وعلاقتها مع الأفراد، وحقوقهم، وحرياتهم، وغير ذلك من الأمور التي تهم الوطن والمواطنين. وهنا يلجأ الحاكم إلى أهل الرأي والعلم والاختصاص أو إلى عامة الناس يطلب رأيهم ومشورتهم[1].

ومما شك فيه أنه لا خلاف عن الجمهور في استحباب لجوء الفرد العادي، أو المفتي، أو القاضي إلى طلب الرأي، وإعمال الشورى فيما يعّن له من أمور أو ما يعرض عليه من مسائل.

غير أن الأمر بالنسبة لولي الأمر أو الحاكم ليس متفقاً عليه بين الفقهاء[2].

فيذهب البعض منهم إلى أن الشورى بالنسبة له، أمر مندوب ومستحب، مثله في ذلك مثل الفرد العادي أو المفتي أو القاضي وبالتالي فلا حرج عليه إن لم يلجأ إليها[3].

بينما يذهب فريق آخر إلى القول بوجوبها على الحاكم ويكون آثماً إذا تركها[4].

وسنتناول عرض الاتجاهين في المطلب الأول من هذا المبحث.

ومن ناحية أخرى فقد اختلف الرأي حول مدى التزام الحاكم لنتيجة الشورى.

ونستطيع القول أنه من واقع آراء وأقوال العلماء ـ قديمهم وحديثهم ـ يمكن التمييز بين مذهبين أو اتجاهين أساسيين في هذا الشأن.

(1) راجع الدكتور عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 49.

(2) وفي هذا يقول ابن كثير في تفسيره: "إن العلماء والمفسرين لم يقطعوا في هذه المسألة ولم يتفقوا فيها على رأي فمنهم من فسر الأمر بالشورى على أنه للندب، ومنهم من فسرها على انها للوجوب" الجزء الأول، ص 430.

(3) راجع الدكتور عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 49.

(4) يذهب الدكتور عبد الحميد الأنصاري إلى القول بأن اتجاه عامة السلف يرى الشورى بأنها من قبيل الندب والاستحباب للحاكم، أما عامة المعاصرين وبعض علماء السلف فإنهم يرون وجوبها على الحاكم، مرجع سابق، ص 50، 51.

فيذهب اتجاه إلى القول: بأن الحاكم مخير في قبول أو رفض ما ينتهي إليه رأي أكثرية أهل الشورى فالحكم الأخير له ويجب على الأمة السمع والطاعة له ما دام ذلك اجتهاده ورأيه. وذلك لأن الشورى ـ برأيهم ـ هي الاستشارة والتوضيح وهي إعلام للحاكم وليس إلزاماً عليه[1].

أما الاتجاه الثاني: فيرى أن الحاكم ملزم بما اتفق عليه أغلبية أكثرية أهل الشورى ويجب عليه تنفيذه سواء وافق ذلك رأيه أو اختلف معه.

على أن وجود هذين الاتجاهين لم يمنع من وجود آراء أخرى تدور في فلكهما، كالذي يرى أن الأمر مرجعه الأمة إن رأت أن تقيد الحاكم وتلزمه باتباع رأي أكثرية أهل الشورى أو تترك الأمر له ليتخذ ما يرى. وتستند الأمة في قرارها هذا على المصلحة العامة التي تقدرها وفقاً لظروفها[2].

كذلك يذهب رأي للفقيه (ابن تيمية) يفرّق فيه ـ بالنسبة لهذه المسألة ـ بين أمرين:

الأول: إذا كان الرأي الذي يتبنّاه أهل الشورى له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع فيكون الرأي في هذه الحالة ملزماً للحاكم.

الثاني: إذا كان الرأي ليس له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع فلا يكون الحاكم ـ في هذه الحالة ـ ملزماً بتطبيقه، وهنا يتخذ بنفسه القرار باختيار الرأي الذي يكون أشبه بكتاب الله وسنة رسوله عليه الصلاة والسلام ويعمل به[3].

وسنتناول عرض الآراء الأربعة السابقة فيما يتعلق بمدى إلزامية نتائج الشورى للحاكم في المطلب الثاني من هذا المبحث.

## المطلب الأول: حكم الأخذ بالشورى في الإسلام

وجدنا أن طلب الاستشارة بالنسبة للحاكم من أهل الشورى، إنما يكون في الأمور العامة المتعلقة بمصالح الأمة المختلفة، وقضاياها العامة.

---

(1) الدكتور يعقوب المليجي، مرجع سابق، ص 105.

(2) يرى الدكتور السنهوري: "إن الأصل هو التزام الخليفة بنتيجة الشورى إلا إذا كان لديه سبب خطير يدعوه لمخالفته" راجع الدكتور عبد الرزاق السنهوري (فقه الخلافة) مراجعة وتعليق الدكتور توفيق الشاوي، هيئة الكتاب، 1989، القاهرة، ص 256.

(3) الفقيه ابن تيمية، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، تحقيق وتعليق محمد إبراهيم البنا ومحمد أحمد عاشور، طبعة الشعب 1971، ص 75، 76.

وقد انقسم الفقهاء في مسألة حكم أخذ الحكام بالشورى ابتداءً إلى مذهبين:

المذهب الأول: ويعتبر الشوري واجبة على الحاكم، وعليه أن يطلبها من أهل الشورى، قبل أن يتخذ القرار. وقد نادى بهذا الرأي أغلبية العلماء والفقهاء وسوف نرى أنه الرأي الراجح لسلامة الأدلة التي يستند إليها أصحابه.

المذهب الثاني: ويعتبر الشورى مندوبة للحاكم قبل أن يتخذ القرار وليست واجبة عليه وقد نادى بهذا الرأي بعض الفقهاء.

ومن ذلك فنحن أمام رأيين:

رأي يقول بالوجوب وهو اتجاه عامة المعاصرين وبعض علماء السلف[1].

وسنبحثه في الفرع الأول من هذا المطلب.

ورأي يرى الندب والاستحباب وهو اتجاه عامة السلف[2]. وسنتناوله في الفرع الثاني.

## الفرع الأول: الشورى واجبة على الحاكم

ذهب كثير من العلماء والفقهاء إلى أن الشورى واجبة على الحاكم لا يحل له أن يتركها وأن ينفرد برأيه دون مشورة المسلمين من أهل الشورى، كما لا يحل للأمة أن تسكت على ذلك وتتركه ينفرد بالرأي ويستبد به دونها[3].

واستدل القائلون بهذا الرأي - أي وجوب الشورى في حق الحاكم - بالكتاب والسنة وسيرة الخلفاء الراشدين رضي الله عنهم أجمعين.

---

(1) ذهب إلى الوجوب من علماء السلف: الإمام أبو بكر الجصاص والإمام فخر الدين الرازي وابن خويز منداد وابن عطية المالكي وبعض فقهاء المالكية والشافعية.

(2) وذهب إلى الندب والاستحباب من عامة السلف: الإمام محمد بن إدريس الشافعي وقتادة بن دعامة البصري والربيع بن أنس البكري ومحمد بن إسحاق وغيرهم.

(3) قال ابن عطية، المحرر الوجيز: 3/ 397: "والشورى من قواعد الشريعة وعزائم الأحكام ومن لا يستشير أهل العلم والدين فعزله واجب، هذا ما لا خلاف فيه". كما قال بهذا الرأي، ابن العربي القاضي المالكي، وفقهاء الشافعية وابن تيمية والطاهر بن عاشور وحسن البنا ومحمود شلتوت والمودودي ومحمد أبو زهرة وعبد الوهاب خلاف وعبد القادر عودة وعبد الكريم زيدان وغيرهم كثيرون.

## أولاً: الأدلة من القرآن الكريم

1- قال تعالى: ﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّواْ مِنْ حَوْلِكَۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴾[1].

ووجه الاستدلال في هذه الآية أنها نزلت بعد غزوة (أحد) وما جرى فيها من أحداث وآلام حلت بالمسلمين، وكان القرار في الخروج مبنياً على الشورى بينما كان رأي رسول الله صلى الله عليه وسلم البقاء في المدينة. وتأمر هذه الآية الرسول عليه السلام بالعفو عن المخطئين وأن يستمر على دوام المشاورة، وألا تكون هذه النتيجة ـ أي الهزيمة ـ مانعة من الاستمرار في الشورى.

وحتى لو حصل الخطأ مرة فصواب المشاورة أكثر من خطئها. إذن فهذا النص صريح في وجوب المشاورة؛ لأن ظاهر الأمر للوجوب إلا إذا صرفته قرينة عن ذلك. ولا قرينة صارفة عن الوجوب هنا[2]. وصيغة "شاورهم" صيغة أمر وتدل على وجوب الشورى. بل إن النصوص الأخرى من الكتاب والسنة جاءت لتؤكد هذا الوجوب وتؤيده.

ومن ناحية أخرى فإن نزول الأمر بالشورى في مثل هذا الظرف ـ أي بعد موقعة أحد ـ ليؤكد وجوبها، وأنها قاعدة ملزمة لجميع من يأتي بعد الرسول عليه السلام، ويحل محله بهذه الصفة[3]. وقد قال الفخر الرازي في تفسيره (ظاهر الأمر للوجوب، فقوله: وشاورهم يقتضي الوجوب"[4]. أما أبو حيان الأندلسي فقال: (في هذه الآية دليل على المشاورة وتخمير الرأي وتنقيحه والفكر فيه وأن ذلك مطلوب شرعاً خلافاً لما كان عليه بعض العرب من ترك المشورة ومن الاستبداد برأيه من غير فكر في عاقبة)[5].

(1) سورة آل عمران، الآية رقم 159.

(2) د. عبد الكريم زيدان ـ الفرد والدولة في الشريعة الإسلامية (مكتبة المنار ـ الكويت 1965 ص 32 حتى ص 33).
د. محمد سعاد جلال: صحيفة الجمهورية في 1977/2/9.

(3) عبد الرحمن عبد الخالق: مرجع سابق، (الدار السلفية ـ الكويت 1975) ص 36.

(4) الفخر الرازي، التفسير الكبير: 9/ 67.

(5) أبو حيان الأندلسي، البحر المتوسط 2/ 47.

وقال صاحب الفتوحات الإلهية (وشاورهم في الأمر، أي استخراج آراءهم واعلم ما عندهم)[1]. وقال محمد رشيد رضا: (وشاورهم في الأمر، أي في الأمر العام الذي هو سياسة الأمة في الحرب والسلم والخوف والأمن، وغير ذلك من مصالحهم الدنيوية أي أدم المشاورة وواظب عليها كما فعلت قبل الحرب في هذه الواقعة (أحد)[2]. وإذا كان الله تعالى قد أمر رسوله الكريم الذي هو أرجح الناس عقلاً وأقواهم رأياً بالشورى، فالأمر في حق غيره من الحكام واجب.

2- وقال تعالى: ﴿ فَمَآ أُوتِيتُم مِّن شَيْءٍ فَمَتَٰعُ ٱلْحَيَوٰةِ ٱلدُّنْيَا ۖ وَمَا عِندَ ٱللَّهِ خَيْرٌ وَأَبْقَىٰ لِلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ وَعَلَىٰ رَبِّهِمْ يَتَوَكَّلُونَ ﴿٣٦﴾ وَٱلَّذِينَ يَجْتَنِبُونَ كَبَٰٓئِرَ ٱلْإِثْمِ وَٱلْفَوَٰحِشَ وَإِذَا مَا غَضِبُوا۟ هُمْ يَغْفِرُونَ ﴿٣٧﴾ وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴾[3].

فقد بيّن الله سبحانه وتعالى في هذه الآية الكريمة الصفات التي تميّز المؤمنين ومدحهم بها. وذكر من ضمن هذه الصفات أن أمرهم شورى بينهم[4]. وقد ذكر الله أيضاً صفة الشورى بالجملة الاسمية التي تفيد الاستقرار والثبوت[5].

ومن ثم فإن وصف المؤمنين فيها بأن أمرهم شورى بينهم، يفيد أن الشورى من خصائص الإسلام التي يجب أن يتحلى بها المؤمنون سواء أكانوا يشكلون جماعة لم تقم لها دولة بعد (وكان ذلك حال المسلمين في مكة) أم كانوا يشكلون دولة قائمة بالفعل (كما كان حال المسلمين في المدينة فيما بعد)[6].

---

(1) الجمل، سليمان بن عز العجيلي الشافعي/ الفتوحات الإلهية بتوضيح تفسير الجلالين للدقائق الخفية 1/ 33.

(2) محمد رشيد رضا، تفسير المنار: 4/ 166.

(3) سورة الشورى: الآية رقم 38.

(4) د. محمد ضياء الدين الريس - ، مرجع سابق، - الطبعة السادسة لعام 1976 - دار التراث، ص 334.

(5) تفسير ابن كثير (أبو الفداء عماد الدين)، الحافظة المؤرخ في 774 هـ طباعة 1968 - 4 - 126.

(6) د. محمد سليم العوا: مرجع سابق، (المكتب المصري الحديث) 1975. من 106 - نقلاً عن سيد قطب (في ظلال القرآن 5/ 229).

فهي ـ أي الشورى ـ وصف ملازم للمؤمنين كالصلاة. فإذا لم يسمح للمسلم أن يتخلى عن الصلاة، فكذلك لا يسمح له بترك إقامة الشورى، خاصة في الأمور المتعلقة بالمصالح العامة[1].

ولقد ذكر الله صفة الشورى بعد صفة الصلاة التي هي عماد الإسلام وقبل صفة الزكاة. إذن فإن وضع الشورى بينهم من أكبر الأدلة على وجوبها[2]، فإذا كانت الصلاة فريضة عبادية والزكاة فريضة اجتماعية فإن الشورى فريضة سياسية[3].

وقد قال الجصاص في شرحه لهذه الآية: "يدل على جلالة موقع الشورى لذكره لها مع الإيمان وإقامة الصلاة ويدل على أنا مأمورون بها"[4].

وبما أن هذه الآية قد نزلت في سورة سميت (سورة الشورى) وهي مكية، فإنها قد جاءت لتؤكد أن الشورى يجب أن تكون صفة ملازمة للجماعة الإسلامية وسلوكاً اجتماعياً لا يغادرهم قبل وبعد قيام الدولة الإسلامية. ولذلك فإن كلمة (أمرهم) تعتبر من ألفاظ العموم التي تشمل جميع شؤونهم العامة وحياتهم المشتركة[5].

حتى أن البعض اعتبرها دعامة من دعائم الإيمان وصفة من الصفات المميزة للمسلمين سوى الله بينها وبين الصلاة والإنفاق. وإذا كانت الشورى من الإيمان فإنه لا يكمل إيمان قوم يتركون الشورى ولا يحسن إسلامهم إذا لم يقيموا الشورى إقامة صحيحة.

"وما دامت الشورى صفة لازمة للمسلم لا يكمل إيمانه إلا بتوافرها فهي إذن فريضة إسلامية واجبة على الحاكمين والمحكومين. وعلى الحاكم هنا أن يستشير في كل أمور الحكم والإدارة والسياسة والتشريع، وكل ما يتعلق بمصلحة الأفراد أو المصلحة العامة. وعلى المحكومين أن يشيروا على

(1) الشيخ عبد المنعم النمر ـ صحيفة الأهرام 1977/6/3.

(2) تفسير ابن كثير طباعة 1968 126/4.

(3) د. علي محمد جريشة ـ المشروعية الإسلامية العليا (مكتبة وهبه سنة 1975 ص 254).

(4) الجصاص ـ احكام القرآن 3/ 386.

(5) د. محمد أبو فارس ـ الشورى وقضايا الاجتهاد الجماعي: 21.

الحاكم بما يرونه في هذه المسائل كلها سواء استشارهم الحاكم أو لم يستشرهم"[1].

## ثانياً: الأدلة من السنة النبوية

### 1- السنة القولية:

ولقد وردت أحاديث عن رسول الله صلى الله عليه وسلم تحض المسلمين على الشورى منها:

1- روى البيهقي في شعب الإيمان بسند حسن عن ابن عباس رضي الله عنهما قال: "لما نزلت (وشاورهم في الأمر) قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: أما إن الله ورسوله لغنيان عنها ولكن جعلها الله رحمة لأمتي فمن استشار لم يعدم رشداً ومن تركها لم يعدم غياً"[2]. فالرشد قرين الاستشارة والغي قرين تركها وهذا أقوى دليل على وجوبها[3]، ولقد اعتبر ترك الشورى سبب الغواية والضلالة وهما مذمومان ومستقبحان شرعاً. والشارع الحكيم لا يذم على ترك السنة وإنما يذم على ترك واجب فدل على أن الشورى واجبة.
والوجه الثاني في الاستدلال هو أن المطلوب من المسلم أن يتحرى الرشد في أمور حياته وأن يتبع سبيل الرشاد، وبين الرسول عليه السلام في هذا الحديث الطريق التي تهدي إلى الرشد والهداية ألا وهي الشورى. وإذا كان تحري الرشد واجباً والشورى طريقة فإن ما أدى إلى الواجب فهو واجب.

2- قال رسول الله صلى الله عليه وسلم "ما تشاور قوم قط إلا هدوا إلى أرشد أمرهم"[4]. وأخرج ابن أبي حاتم بسند قوي عن الحسن البصري قال: ما تشاور قوم قط بينهم إلا هداهم الله لأفضل ما بحضرتهم[5].

---

(1) عبد القادر عودة، الإسلام وأوضاعنا السياسية: المختار الإسلامي سنة 1978، ص 193.

(2) السيوطي، الدر المنثور في التسير بالمأثور 2/ 90، الألوسي: روح المعاني 4ـ 106.

(3) الأستاذ زكريا البري، الحرية السياسية في الإسلام، ص 132 نقله عنه د. يعقوب محمد المليجي مبدأ الشورى في الإسلام، ص 101.

(4) أخرجه ابن أبي شيبه وابن جرير وابن المنذر وابن أبي حاتم عن الحسن (السيوطي مرجع سابق، : 6/ 10 وفي الأدب المفرد 1/ 251).

(5) ابن حجر العسقلاني، فتح الباري بشرح صحيح البخاري 17/ 12.

فالشورى طريق الهداية وينبغي المواظبة عليها والإكثار منها.

3- عن علي بن أبي طالب رضي الله عنه قال: يا رسول الله إن نزل بنا أمر ليس فيه بيان أمر ولا نهي فما تأمرني؟ . قال صلى الله عليه وسلم: "شاوروا فيه الفقهاء والعابدين ولا تقضوا فيه رأي خاصة"[1]. وقد أمر رسول الله بالشورى في هذا الحديث ونهى فيه عن الانفراد بالرأي فقال: ولا تقضوا فيه رأي خاصة "أي برأي خاص دون استشارة". والنهي أيضاً يدل على التحريم ما لم ترد قرينة تصرفه من التحريم إلى الكراهية، فدل هذا الحديث عن أن الشورى واجبة.

4- روى سهل بن سعد الساعدي عن رسول صلى الله عليه وسلم: "ما شقي قط عبد بمشورة وما سعد باستغناء رأي"[2].

2- السنة الفعلية:

استدل العلماء على وجوب الشورى بمواظبة رسول الله عليه وسلم عليها وطلبها فكان يقول: "أشيروا عليّ أيها الناس" ومن الأمثلة على ذلك:

1- في غزوة بدر استشار الرسول الكريم أصحابه بعد نجاة القافلة في شأن القتال[3].

2- وقبل الرسول صلى الله عليه وسلم رأي الحباب بن المنذر في موقع القتال في غزوة بدر[4]. كما استشار أصحابه في أسرى بدر قبل نزول حكم الأسرى في القرآن[5].

3- واستشار عليه السلام الصحابة في موقع القتال في غزوة أحد[6].

(1) الهيثمي، مجمع الزوائد ونبع الفوائد: 1/ 178.

(2) القرطبي، مرجع سابق، 4/ 251 وقال العجلوني في كشف الخفاء 1/ 508: رواه القضاعي عن سهل بن سعد مرفوعاً.

(3) ابن كثير، السيرة النبوية: 2/ 392.

(4) ابن هشام، مرجع سابق، 620/1.

(5) النووي شرح صحيح مسلم: 12/ 85 ـ 86.

(6) فتح الباري جـ 8 ص 348 بتصرف.

4- واستشار أيضاً سعد بن معاذ وسعد بن عبادة في إعطاء ثلث ثمار المدينة لقبيلة هوازن إن عادت وتركت الأحزاب في غزوة الأحزاب[1].

5- وفي الحديبية استشار الرسول الكريم المسلمين في مهاجمة قريش وإخلافهم في ذراريهم حتى يريكهم وقد خرجوا لقتاله وصده عن المسجد الحرام[2].

6- واستشار كذلك عليه السلام أصحابه في حصار الطائف[3].

كما استدل العلماء على وجوب الشورى أيضاً، بمواظبة الخلفاء الراشدين عليها ـ خاصة أبا بكر وعمر ـ رضي الله عنهما. قال الإمام البخاري: "وكانت الأئمة بعد النبي صلى الله عليه وسلم يستشيرون الأمناء من أهل العلم في الأمور المباحة ليأخذوا بأسهلها". فإذا وضح الكتاب والسنة لم يتعدوه إلى غيره اقتداء بالنبي صلى الله عليه وسلم[4]. ومن الأمثلة على ذلك:

استشارة أبي بكر في حرب المرتدين، واستشارة عمر وجوه الصحابة في شأن سواد العراق، وفي السير إلى بيت المقدس، محارباً يقود المسلمين، فأشاروا عليه وأحسنوا، وفي فتح مصر، وتدوين الدواوين. كما استشار عثمان في فتح إفريقية.

## الفرع الثاني: الشورى مندوبة للحاكم

ذهبت طائفة من الفقهاء إلى أن الشورى لا تجب على الحاكم وإنما هي "مندوبة" فلا جناح عليه ولا حرج إن لم يستشر أحداً من أهل الشورى. والأولى والأفضل له أن يستشير العقلاء والفضلاء من الأئمة تطبيقاً لنفوسهم. ويبدو أن هذا رأي عامة فقهاء السلف ومنهم الإمام محمد بن إدريس الشافعي وقتادة بن دعامة البصري والربيع بن أنس البكري ومحمد إسحاق وغيرهم[5]. كما أن الإمام كما أن الإمام الماوردي لا

---

(1) سيرة ابن هشام جـ 3، ص 234ـ 243 .

(2) سنن البيهقي جـ 10 ص 109 ، مختصر تفسير ابن كثير، تحقيق محمد علي الصابوني، جـ 3 ص 349.

(3) د. راشد البراوي: القرآن والنظم الاجتماعية ـ حيث نقله عن الطبقات الكبرى لابن سعد، جـ 2 ص 159.

(4) فتح الباري جـ 17 ص 105.

(5) ابن الجوزي، أبو الفرج عبد الرحمن، زاد المسير في علم التفسير: 1/ 488، المكتب الإسلامي للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى 1964. والفخر الرازي: التفسير الكبير 9/ 67، والإمام الشافعي محمد ابن إدريس، الأم: 6/ 203، 7/ 95.

يذكر الشورى من بين واجبات الإمام[1]، مما يدل على أن هذا الاتجاه عام عند جمهور الفقهاء وأنهم لا يرون وجوب الشورى في حق الخليفة الشرعي. وقد استدل القائلون بأن الشورى مندوبة للحاكم بما يلي:

1- إن الأمر في قوله تعالى ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾ للندب وليس الوجوب، وهو كاستشارة إبراهيم عليه السلام لولده إسماعيل عليه السلام حين أمر بذبحه[2].

ويرد على هذا القول: بأن الرؤيا هنا تكليف وأمر من الله تبارك وتعالى لإبراهيم عليه السلام وابتلاء له، كما أنه وحي إلهي لا يشاور فيه أصلاً. وكان كلام إبراهيم لولده إسماعيل من قبيل الإخبار بالأمر فهو على سبيل الإعلام بدليل أن إسماعيل كما جاء في الآية قال ﴿ يَٰٓأَبَتِ ٱفْعَلْ مَا تُؤْمَرُ سَتَجِدُنِيٓ إِن شَآءَ ٱللَّهُ مِنَ ٱلصَّٰبِرِينَ ﴾[3].

2- واستدلوا أيضاً بأن الشورى لو كانت واجبة لفعلها رسول الله صلى الله عليه وسلم في كل الأمور ولم يتركها في شيء منها. فالرسول صلى الله عليه وسلم لم يواظب عليها وثبت أنه قد تركها في كثير من المسائل ولم يستشر فيها. ومن الشواهد أن النبي عليه السلام عقد صلح الحديبية مع المشركين ولم يستشر أحداً من الذين حضروا وقعة الحديبية بل إنه عقدها رغم معارضة معظمهم واحتجاجهم الشديد على بنود الصلح. وأن رسول الله عليه السلام أمر بالسير إلى قبيلة بني قريظة وحاصرهم بعد غزوة الأحزاب ولم يستشر أحداً من صحابته. كما أنه عليه السلام قرر في العام التاسع من الهجرة أن يغزوا الروم فكانت غزوة تبوك ولم يستشر أحداً من الجيش.

ويرد على هذه الشواهد بأن الذي يقرأ سيرة الرسول عليه السلام يجد أنه لم يكن ينفرد في الأمور المصيرية الاجتهادية بل كان يستشير المسلمين ويكثر من الاستشارة ومن قوله عليه السلام (أشيروا علي أيها الناس). أما بالنسبة

(1) الماوردي، مرجع سابق، (ط 2/ 1966، البابي الحلبي) ص 15 ـ 16.

(2) ابن الجوزي، مرجع سابق، 1/ 88 ع.

(3) سورة الصافات، الآية (102).

لصلح الحديبية والسير إلى بني قريظة وغزوة تبوك فكانت بأمر ووحي من رب العالمين[1].

3- وأن رسول الله قد أمره ربه بالشورى تطييباً لنفوس أصحابه ورفع أقدارهم ولهذا فهي مندوبة.

ويرد هذا بالقول: "وغير جائز أن يكون الأمر بالمشاورة على جهة تطييب نفوس الصحابة ورفع أقدارهم ولتقدي الأمة به في مثله. لأنه لو كان معلوماً عندهم أنهم إذا استفرغوا مجهودهم في استنباط ما شووروا فيه وصواب الرأي فيما سئلوا عنه ثم لم يكن ذلك معمولاً عليه ولا متلقى منه بالقبول بوجه، لم يكن في ذلك تطييب نفوسهم ولا رفع لأقدارهم بل فيه إيحاشهم وإعلامهم بأن آراءهم غير مقبولة ولا معمول عليها فهذا تأويل ساقط لا معنى له[2].

4- وأن جمهور الفقهاء قد تكلموا عن الأمور الواجبة في الشريعة ولم يدرجوا الشورى من بينها وإنما أشاروا إليها وتكلموا عنها في البحث المتعلق بآداب القاضي وقد توصلوا إلى استنتاج عدم وجوب المشاورة على الخليفة وذلك بحكم كونه إماماً ومجتهداً فإذا كان الخليفة أعلى رتبة من القاضي الذي لا تجب عليه المشاورة فمن باب أولى لا تجب المشاورة على الخليفة. ويرد على هذا بالقول: أن قياس الحاكم على القاضي قياس مع الفارق؛ لأن الحاكم يسير أمور الدولة ويصدر القرارات المصيرية للمسلمين، أما القاضي فإنه

---

(1) في صلح الحديبية لم يشاور الرسول عليه السلام في عملية توقيع العقد رغم أهميتها لأن الأمر أصبح فيه وحياً، بينما الأمر أصبح فيه وحياً، بينما قام عليه السلام باستشارة أصحابه في المرحلة التي سبقت بروك الناقة أما بعدها فقد خرج الأمر عن نطاق الشورى. (إرشاد الساري بشرح صحيح البخاري- باب الشروط وكتاب المغازي ج 4).

- في قتال بني قريظة لم يشاور عليه السلام لأن جبريل أتاه قائلاً: "إن الله يأمرك يا محمد بالسير إلى بني قريظة فإني عامد إليهم فمزلزل بهم" (عبد الرحمن عبد الخالق، الشورى في ظل نظام الحكم الإسلامي، ص 103).

- وفي غزوة تبوك لم يشاور الرسول عليه السلام أصحابه تنفيذاً لقوله تعالى. ﴿ قَٰتِلُوا۟ ٱلَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِٱللَّهِ وَلَا بِٱلْيَوْمِ ٱلْءَاخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ ٱللَّهُ وَرَسُولُهُۥ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ ٱلْحَقِّ مِنَ ٱلَّذِينَ أُوتُوا۟ ٱلْكِتَٰبَ حَتَّىٰ يُعْطُوا۟ ٱلْجِزْيَةَ عَن يَدٍ وَهُمْ صَٰغِرُونَ ﴾ سورة التوبة (الآية 29).

(2) الجصاص/ أحكام القرآن: 2/ 41.

يحكم في حوادث جزئية خاصة. لذا فإن الحكم هنا عام في موضوعه بينما في القضاء خاص في موضوعه وأشخاصه. وكذلك فإن عدم إدراج الشورى في الأمور الواجبة على القاضي لا يدل على عدم وجوبها على الحاكم؛ لأن الشورى في حق القاضي ابتداء مندوبة وليست واجبة لأن الشورى خاصة وفي أمر غير خاص[1].

5- أن الأصل في الإسلام عدم التكليف وأن الأصل في الأشياء الإباحة إلا إذا قام دليل الوجوب. ولما لم يكن هناك دليل على وجوب الشورى دل ذلك على أنها مباحة.

ويرد على هذا القول: بأن الأدلة من الكتاب والسنة وأعمال الخلفاء الراشدين تنطق بوجوب الشورى.

وخلاصة القول:

مما سلف يتبين لنا رجحان الفريق القائل بالوجوب لقوة أدلته وسلامتها وبذلك يترجح لدينا أن الشورى واجبة وجوباً شرعياً على الحاكم المسلم، فلا يحل له شرعاً أن يتخذ قراراً متعلقاً بمصير الأمة دون أن يستشير أهل الشورى فيها.

## المطلب الثاني: مدى الإلزام بنتيجة الشورى

تبين لنا ـ فيما سبق ـ رجحان أدلة الفريق الذي يعتبر الشورى في الإسلام، واجبة وجوباً شرعياً على الحاكم، قبل اتخاذه أي قرار يتعلق بمصير الأمة.

ونتعرض في هذا المطلب لقضية أخرى لا تقل في أهميتها عن وجوب الأخذ بالشورى، بل أنها تعتبر ثمرة من ثمار تطبيق الشورى، ألا وهي قضية مدى التزام الحاكم بنتيجة الشورى.

وإذا قام الحاكم باستشارة الأمة، ممثلة في أهل الشورى، عن أمر من الأمور، أو مسألة من المسائل التي تهمها، ورأي هؤلاء الممثلون لها رأياً يخالف رأي الحاكم، فماذا يفعل الحاكم حيالهم؟ هل يصرّ على رأيه وينفّذه، رغم مخالفة أهل الشورى له أو معظمهم؟. أم أنه يتنازل عن رأيه ويأخذ برأي أهل الشورى، رغم أنه يخالف رأيه؟

(1) الدكتور/ محمد القادر أبو فارس ـ حكم الشورى ومدى إلزامها، ص 769، بحث منشور في الجزء الثاني ـ الشورى والإسلام، المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية.

وهنا إذا أخذ الحاكم برأيه دون رأي أهل الشورى فنقول: إن الشورى تكون في حقه معلمة.

أما إذا لم يأخذ الحاكم برأيه ورأى اتباع رأي أهل الشورى، فإن نتائج هذه الشورى تكون ملزمة له.

من هنا يتبين لنا أن هناك رأيين بارزين للفقهاء المسلمين في هذه المسألة:

(أ) رأي يقول إنها معلمة للحاكم.

(ب) ورأي آخر يقول إنها ملزمة للحاكم.

وهناك رأي ثالث للفقهاء يقول: إن الأمر مردّه للأمة إنْ شاءت ألزمت الحاكم برأي أهل الشورى، وإن شاءت فوّضته.

ورأي رابع نادى به الفقيه ابن تيمية: حيث اعتبر الرأي الصادر من أهل الشورى، ملزماً للحاكم، إذا كان له سند من الكتاب أو السنة أو إجماع المسلمين، وغير ملزم في حالة عدم وجود ذلك السند.

وبناء على ما سبق، سنقوم بدراسة موضوع مدى الإلزام بنتيجة الشورى في أربعة فروع، على النحو التالي:

الفرع الأولى: الشورى معلمة للحاكم.

الفرع الثاني: الشورى ملزمة للحاكم.

الفرع الثالث: نتيجة الشورى تقررها الأمة.

الفرع الرابع: رأي الفقيه (ابن تيمية).

## الفرع الأول: الشورى معلمة للحاكم

ذهب جمهور السلف[1] والخلف[2] من هذه الأمة وبعض العلماء المعاصرين، إلى أن الشورى بنتيجتها معلمة في حق الحاكم، وليست ملزمة، فلا يلزم برأي الأغلبية.

---

(1) من العلماء القدامى: الجصاص الحنفي، مرجع سابق، 2/ 41/ وابن عطية المالكي،مرجع سابق، 3/ 399. وابن تيمية الحنبلي، المنتقى من منهاج الاعتدال في نقض كلام أهل الرفض والاعتزال: 58، والقرطبي المالكي، مرجع سابق، 252/4.

(2) ومن العلماء المحدثين: حسن البنا، مواقف في الدعوة والتربية ـ الطاهر بن عاشور، التنوير والتحرير: 4/ 151 ـ الشيخ محمد متولي الشعراوي ـ مقال عن الشورى في صحيفة الأهرام 1982/7/7 ـ أحمد محمد شاكر، عمدة التفسير =

ويستدل الذين قالوا بأن الشورى معلمة بالكتاب والسنة وحوادث من حياة الخلفاء الراشدين وإلى محاكمات عقلية ومقايسات.

**أولاً: الدليل من القرآن الكريم**

قال تعالى: ﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّواْ مِنْ حَوْلِكَۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴾[1].

وهذه الآية خطاب للنبي عليه السلام بالعفو عن الصحابة، الذين أشاروا عليه بالخروج لملاقاة المشركين في (أحد) والاستغفار لهم. فكيف يلزم الرسول عليه السلام بآراء من يفتقرون إلى عفوه واستغفاره، وهم في المحل الأدنى[2]. وقد قال علماء التفسير: كانت مشاورته لهم تطييباً لقلوبهم وتشريعاً للأمة من بعده صلوات الله عليه وسلامه. ونوقش هذا بأنه لا مانع من الالتزام برأيهم فيما لا نص فيه، مع احتياجهم لاستغفاره لهم، وعفوه عنهم، خاصة وأن النبي عليه السلام يقول عن نفسه في الأمور التي لا نص فيها ولا إلهام، إنه بشر يصيب ويخطئ فلا مانع من الالتزام.

أما في قوله تعالى: ﴿ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِۚ ﴾ فقد أسند العزم إلى النبي عليه السلام، الذي عليه أن يمضي بعد المشورة في تنفيذ الرأي الذي عزم عليه، لا ذلك الذي أشير عليه به. ومعنى هذا أن الرسول عليه السلام، غير ملزم باتباع رأي أهل الشورى، إذا هو لم يقتنع به[3]. ومن أقوال بعض المفسرين:

"فإذا صح عزمك بتثبيتنا إياك، وتسديدنا فيما نابك من أمر دينك ودنياك فأمض كما أمرنا على ما أمرناك، وافق ذلك رأي أصحابك وما أشاروا به عليك، أو خالفهم"[4].

"إذا حصل الرأي المتأكد بالمشورة، فلا يجب أن يقع الاعتماد عليه، بل أن يكون الاعتماد، على إعانة الله وتسديده وعصمته"[5].

---

عن الحافظ بن كثير 3/ 64 ـ 65 ـ حسن هويدي، الشورى في الإسلام 38، 39 ـ د. محمد سعيد رمضان البوطي، فقه السيرة 324.

(1) الآية 159 ـ سورة آل عمران/ مدنية.

(2) الدكتور/ حين هويدي ـ، مرجع سابق، مكتبة المنار الإسلامية 1975 الكويت، ص 80.

(3) د. عبد الحميد متولي ـ ميدأ الشورى في الإسلام، عالم الكتب، ص 14.

(4) محمد بن جرير الطبري ـ صاحب التفسير والتاريخ، ج 7، ص 346، دار المعارف بمصر.

(5) فخر الدين الرازي ـ مفاتيح الغيب، ج2، المطبعة المنبرية بالجمالية 1308هـ

"فإذا عزمت على فعل شيء فتوكل على الله لا على المشورة"[1].

"فإذا عزمت بعد الشورى، أي تبين لك وجه السداد فيما يجب أن تسلكه، فعزمت على تنفيذه سواء كان على وفق بعض آراء أهل الشورى، أم كان رأياً آخر، لاح للرسول سداده، فقد يخرج من آراء أهل الشورى رأي وفي المثل: ما بين الرأيين رأي"[2].

تلك هي بعض الآراء التي قالت بعدم التزام الحاكم بما انتهت إليه الشورى. فالآية التي استند إليها كثير منهم، وإن كانت قد أسندت العزم إلى الرسول عليه السلام، والحاكم، من خلاله إلا أنه ليس فيها ما يشير إلى أن الرأي الذي ينصّب عليه العزم هل هو رأي الرسول عليه السلام أم رأي الحاكم؟

وقد نقل غير واحد هذا التأويل لقوله تعالى: ﴿ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ﴾، أي واستشر، ثم انظر رأيك، واعزم على تنفيذه[3].

## ثانيًا: الأدلة من السنة النبوية

### 1- الأدلة من السنة القولية:

واستدل الذين يقولون: بأن الشورى معلمة بقول الرسول عليه السلام لأبي بكر الصديق وعمر بن الخطاب رضي الله عنهما: لو اجتمعتا في مشورة ما خالفتكما، وفي لفظ: لو اتفقتما في مشورة ما خالفتكما[4].

ويفهم من قوله عليه السلام لأبي بكر وعمر: لو اتفقتما في مشورة ما خالفتكما أنه يأخذ برأيهما حتى ولو خالفهما فيه جمهور الصحابة[5].

---

(1) ابو الفرج الجوزي ـ زاد المسير في علم التفسير، ج1، ص 489، المكتب الإسلامي، ط اولى.

(2) الطاهر بن عاشور ـ التحرير والتنوير 4/ 151.

(3) محمد سليم العوا، مرجع سابق، ـ ص 212.

(4) قال ابن كثير في تفسيره: 2/ 143/ حدثنا وكيع، حدثنا عبد الحميد عن شهر بن هوشب عن عبد الرحمن بن غنم أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال لأبي بكر وعمر: لو اجتمعتما في مشورة في مشورة ما خالفتكما. وقال عنه الشيخ أحمد بن محمد شاكر في عمدة التفسير: 3/ 63، إسناده صحيح. وقال ابن حجر في كتابه فتح الباري بشرح صحيح البخاري 13/ 340 ـ 341: ونقل السهيلي عن ابن عباس أن المشاورة مختصة بابي بكر وعمر ولعله من تفسير الكلبي ثم وجدت له مستنداً في فضائل الصحابة لأسد بن موسى، والمعرفة ليعقوب بن سفيان بسند لا بأس به عن عبد الرحمن بن غنم ـ وهو مختلف في صحبته ـ أن النبي عليه السلام قال لأبي بكر ولعمر: لو أنكما تتفقان في أمر واحد ما عصيتكما في مشورة أبداً.

(5) د. يعقوب المليجي ـ، مرجع سابق، ص 135.

ويرد على هذا الاستدلال ـ لو سلمنا جدلاً بصحة الحديث ـ بأنه لو سلمنا بالفهم الذي فهمه أصحاب هذا الاستدلال، فإن النبي عليه السلام سيتفق مع الشيخين ولو خالفتما الأغلبية، فلا نسلّم أن النبي الكريم سينفذ رأيهما مع مخالفة الصحابة لأنه لم يقل: "لعملت بقولكما" وإنما قال: "ما خلفتكما". وهذا لا يعني أكثر من أن يتفق النبي عليه السلام معهما في الرأي لا أكثر. وتزيد هذا المعنى الرواية الأخرى: ما عصيتكما في مشورة أبداً. فلم ينص الحديث على حتمية العمل برأي الشيخين مطلقاً. وخلافنا إنما في التنفيذ مع المخالفة للأغلبية.

ومن ناحية أخرى ولو سلّمنا أن النبي عليه السلام سينفذ رأيهما إذا اتفقا على أمر، فلا نسلم أن الصحابة سيخالفونهما. وذلك لأن رأي الشيخيْن إنما يمثل المجتمع الإسلامي الأول، رأي أغلبية الصحابة رضي الله عنهم، وذلك بحكم مكانتهما الاجتماعية الكبيرة[1].

ومن خلال الدراسة لسيرة أبي بكر وعمر فإننا قلما نجد رأياً اتفقا عليه وخالفهما جمهور الصحابة رضوان الله عليهم. وبعبارة أدق: لا نكاد نجد رأياً واحداً اتفق عليه الشيخان في عهد النبي عليه السلام وبعده وخالفهما جمهور الصحابة.

2- الأدلة من السنة الفعلية:

استدل الذين قالوا بأن الشورى معلمة وليست ملزمة، بأن رسول الله صلى الله عليه وسلم كان يستشير ولا يأخذ برأي الأغلبية، بل كان يترك الاستشارة أصلاً. ولو كانت الشورى ملزمة لاستشار واتبع رأي الأكثرية دائماً. ويقدّمون شواهد عديدة من السنة النبوية ومنها:

*(أ) صلح الحديبية:*

لقد عقد النبي صلى الله عليه وسلم صلح الحديبية وكتب بنوده دون أن يستشير أحداً من المسلمين بل لقد اعترض المسلمون على صيغة العقد وبند من بنوده فلم يأبه باعتراضهم. كما أنه عليه السلام خالف ـ في تلك الحادثة ـ الأكثرية بل الجميع في عدة مواقف.

(1) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 124.

ويرد على هذا القول: إن هذا الدليل ليس في موضع النزاع أصلاً لأن الصلح ببنوده وحي من الله تعالى. والشورى تكون في الأمور الاجتهادية التي لا وحي فيها.

*(ب) أسرى بدر:*

إن النبي عليه السلام استشار المسلمين في أسرى بدر وأخذ برأي الأقلية وترك رأي الأغلبية. فقد أخذ الرسول عليه السلام برأيه الذي كان يشاركه فيه أبو بكر، ولم يأخذ برأي أصحابه[1].

ويرد هذا القول: كانت الأغلبية تقول بقول أبي بكر فاختار رسول الله رأي الأغلبية فعفا عن بعض الأسرى وقبل من بعضهم فداء. وتذكر الروايات أن الذي خالف هذا الرأي هو عمر بن الخطاب، وسعد بن معاذ، وبعضها يقصر المخالفة على عمر بن الخطاب[2].

## ثالثاً: الأدلة من سنن الخلفاء الراشدين

استدل القائلون بأن الشورى معلمة للحاكم وليست ملزمة بشواهد من سيرة الخلفاء الراشدين منها:

**1- قتال أهل الردة:**

أعلن أبو بكر الصديق ـ رضي الله عنه ـ بعد أن التحق النبي عليه السلام بالرفيق الأعلى ـ الحرب على المرتدين عن دفع الزكاة بمخالفته للأكثرية أو للجميع.

وقد روى الجماعة في كتبهم سوى ابن ماجه عن أبي هريرة قال لأبي بكر: (علام تقاتل الناس وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: أمرت أن أقاتل حتى يشهدوا أن لا إله إلا الله وأن محمداً رسول الله فإذا قالوها عصموا مني دماءهم وأموالهم إلا بحقها. فقال أبو بكر: والله لو منعوني عناقاً ـ وفي رواية عقالاً ـ كانوا يؤدونه إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم لأقاتلنهم على منعها، إن الزكاة حق المال، والله لأقاتلن من فرق بين الصلاة والزكاة، فقال عمر: فما هو إلا أن رأيت الله قد شرح صدر أبي بكر للقتال فعرفت أنه الحق"[3].

---

(1) عبد الحميد متولي ـ مرجع سابق، : 666.

(2) د. النووي، شرح صحيح مسلم: 12 ـ 86 ـ 87، د. محمد ابو فارس، غزوة بدر 90 ـ 92.

(3) ابن العربي، مرجع سابق، ـ ص 46 نقلاً عن مسند الإمام احمد ـ ج 1 رقم 67، 117/ 239، ط 2.

ويقول أصحاب هذا الرأي: لقد خالف أبو بكر الأغلبية ولم يأخذ برأيهم في عدم قتال مانعي الزكاة بل وصمم على القتال ولو منفرداً.

ويرد على هذا القول: لا يعقل أن يحاربهم أبو بكر وحده إذا لم يقتنع الصحابة برأيه ويوافقوه على محاربة المرتدين. ثم إن أبا بكر بقوله إن الزكاة حق المال فهو يطبق نصاً وبذلك يخرج الموضوع عن دائرة الشورى.

***(أ) مسألة إنفاذ جيش أسامة:***

كان الرسول عليه السلام قبل أن ينتقل إلى جوار ربه قد أمر أسامة بن زيد على رأس جيش ووجهه للروم. ولكن بعد وفاته وبيعة أبي بكر رأى جمهور المسلمين تولية رجل أقدم سناً من أسامة وطلبوا من أبي بكر أن يؤجل إنفاذ الجيش ليواجه به الخطر الذي يهدد المدينة وهو فتنة الردة. ولكن أبا بكر أبى بشدة وقال:

"استعمله رسول الله وتأمرني أن أنزعه[1]". وفي رواية: "ما كنت لأرد أمراً أمر به رسول الله صلى الله عليه وسلم"[2].

ويقول أحد المنادين بهذا الرأي: "وهذا الحادث في وضوحه، وصراحته، وأهميته، لا يحتاج إلى تعليق فهو شاهد بألفاظه وعباراته وتشبيهاته، على عدم إلزامية الشورى، وإصرار الخليفة فيه على موقفه الرائع، ونظره السديد، ورأيه الرشيد"[3].

ولكن أبا بكر عندما أصر على إنفاذ ما بدأ به الرسول عليه السلام كان ذلك خلافاً لرأي الأكثرية من كبار الصحابة. وبذلك يؤكد أصحاب هذا الرأي بأن هذا الموقف من أبي بكر، يجيز لولي الأمر، أن ينفرد برأيه.

ويرد على هذا القول: بأن أبا بكر إنما كان ينفذ في ذلك وصية الرسول الكريم. إذن فالأمر منصوص عليه وهو قرار نبوي ليس لأبي بكر ولا لغيره أن يوقفه لقوله تعالى: ﴿ وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا مُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَى ٱللَّهُ وَرَسُولُهُۥٓ أَمْرًا أَن يَكُونَ لَهُمُ ٱلْخِيَرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ ۗ وَمَن يَعْصِ ٱللَّهَ وَرَسُولَهُۥ فَقَدْ ضَلَّ ضَلَٰلًا مُّبِينًا ﴾[4].

(1) الإمام الطبري، مرجع سابق، ج 3، ص 323 وما بعدها.

(2) الحافظ عبد الرزاق، مرجع سابق، ج 5، ص 482.

(3) د. حسن هويدي ـ، مرجع سابق، ص 18.

(4) من سورة الأحزاب ـ الآية (36).

*(ب) قسمة سواد العراق:*

عندما تم فتح العراق للمسلمين في عهد عمر بن الخطاب، طلب منه قادة الجيش وعامته أن يقسم بينهم الأراضي المفتوحة والمعروفة باسم "سواد العراق" باعتبار أن الغنائم للفاتحين باستثناء الخمس المخصص حسب نص القرآن لله ورسوله ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل. غير أن عمر بحصافة رأيه، وبعد نظره، وجد المصلحة في عدم تقسيم هذه الأرض، والإبقاء عليها بيد أصحابها، ليتمكنوا من استثمارها ودفع ما عليها للمسلمين ليكون مدراً مالياً مستمراً. ويقول أصحاب الرأي: بأن الشورى معلمة للحاكم بدليل أن عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد ترك رأي الفاتحين وهم الأغلبية ونفّذ رأيه. ولو كان رأي الأغلبية ملزماً لالتزم به عمر وخالف رأيه ووزع الأراضي على الغانمين، لأنهم أغلبية.

ويرد على هذا القول: بأن عمر بن الخطاب قد استشار المسلمين: قادة الأنصار والمهاجرين، فذهب أغلبية من استشارهم من المهاجرين إلى تأييده فيما ذهب إليه. وذهب كل الذين استشارهم من الأنصار إلى تأييده. وهكذا تجمع الروايات على أنّ عمر رضي الله عنه لم ينفرد برأيه وأن أغلبية الصحابة وافقته عليه، بعد أن أقنعهم بالأدلة التي عرضها[1].

## رابعًا: الأدلة المنطقية وغيرها:

ويستدل القائلون بأن الشورى معلمة وليست ملزمة، بأدلة يغلب عليها المحاكمات والمقايسات العقلية ومن هذه الأدلة:

### 1- إلزامية الشورى تؤدي إلى مخالفة الطاعة الواجبة للخليفة:

إنّ من يمعن النظر في أمر الخلافة وقد أجمع عليها المسلمون يجد أنه لا يبقي لها معنى، إذا أصبحت الشورى ملزمة، وأصبح الخليفة صوتاً من جملة الأصوات. إنه لعجب أن يأمر الله بطاعة الخليفة وتقضى الشورى بمخالفته. يقول تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡ ﴾[2]. ويقول أصحاب الرأي بأن الشورى معلمة

---

(1) يراجع في تفصيل هذا الموضوع: (الخراج) للقاضي أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم ـ الطبعة الرابعة سنة 1392 هـ ص 26.

(2) سورة النساء، الآية رقم (59).

للحاكم : إن إلزامية الشورى للحاكم قد تؤدي إلى مخالفة هذه الطاعة، لأنها تجعل صوت الخليفة صوتاً من جملة الأصوات. فهل يملك أيُّ تشريع في الدنيا سلب حق وهبه الله لأحد من خلقه؟؟.. وإن من ينظر في نصوص البيعة التي يبايع عليها الخلفاء لا يجد ما يلزم الخليفة بشيئ من قبل الرعية ما لم يكن نصاً لم يطلّع عليه، أو معصية أمر بها[1].

ويرد على هذا القول: لا تعارض بين الطاعة وبين إلزامية الشورى، لأن سلطات الخليفة مقيدة بعدم خروجها على ما أمر الله ورسوله، وإلا فلا طاعة. والشورى وإلزاميتها من ضمن ما أمر الله بهما ورسوله، وهما من ضمن القيود التي ترد على سلطات الخليفة. فللخليفة السمع والطاعة، فيما لا يجاوز حدود الشورى وإلزاميتها، وإلا فلا سمع ولا طاعة[2].

**2- قالوا: إن مبدأ الأغلبية مبدأ غير إسلامي:**

ومن ثم فهو مبدأ غير ملزم من وجهين:

الأول: لو كان مبدأ إسلامياً وملزماً لوجب على الرسول عليه السلام أن يضع له نظاماً معيناً، ولأخذ بمبدأ الأغلبية قبل غيره، ولكنا وجدنا الرسول لم يضع نظاماً له ولم يلتزم به بشكل كلي[3].

الثاني: إن الفقهاء تخلوا عن دراسة مبدأ الأكثرية فلم يبحثوه في كتبهم، ولم يقرروا أن الأكثرية ملزمة، ولم يتعرضوا لمقدار النصاب ولكيفية إجراء التصويت ولحساب النتيجة[4]. فالحكم بالأغلبية نظام غربي ديمقراطي، وليس نظاماً إسلامياً والقائلون به متأثرون بالنزعة الغربية.

ويرد على الوجه الأول بالقول: لم يثبت أن الرسول عليه السلام لم يأخذ برأي الأكثرية بل كان في كل استشاراته يأخذ بالأغلبية. وأوضح مثال على ذلك في موقعة (أحد). حتى أنه لم يثبت أنه عليه السلام قد أخذ برأي الأقلية مطلقاً. يقول الشيخ

(1) الدكتور حسن هويدي - ، مرجع سابق، ص 19.

(2) الدكتور/ عبد الحميد الأنصاري - ، مرجع سابق، ص 164.

(3) الأستاذ محمود بابيلي - الشورى في الإسلام، ص 88.

(4) الأستاذ عبد الله ابو عزة - ، مرجع سابق.

حسنين مخلوف: ولم يرد في السنّة ما يدل على أنه صلى الله عليه وسلم شاور أهل الشورى ثم أعرض عما أشاوروا إليه[1].

ومن ناحية ثانية فإن الرسول عليه السلام لم يضع نظاماً محدداً لمبدأ الأغلبية ولنظام الشورى لأسباب منها: أن هذا الأمر يختلف باختلاف أحوال الأمة في الزمان والمكان، وترك ذلك للمسلمين. ثم إنه لو وضع تلك القواعد لكان غير عامل بالشورى.

ويرد على الوجه الثاني بالقول: قد يكون لهؤلاء الفقهاء عذرهم؛ لأن هذه أمور مرتبطة بدرجة الوعي السياسي، والاجتماعي، والحضاري للأمم. ولكن ليس معنى عدم تخصيص الفقهاء لمبدأ الأغلبية ببحث مستقل أنهم لم يعرفوه وأنه ليس مبدأ إسلامياً. بدليل أن المسلمين عرفوا هذا المبدأ مع عهد الرسول عليه السلام والخلفاء الراشدين. وقد كان الرسول عليه السلام، ينزل على حكم الأغلبية في غزواته، واستشاراته ومنها (بدر) و(أحد) وغيرهما.

وكذلك كان مبايعة أبي بكر من قبل الأكثرية، منها أيضاً الحوادث الكثيرة المعروفة في عهد عمر بن الخطاب، الذي استشار فيها وأخذ برأي الأكثرية، وأهمها: عندما حصر الخلافة في ستة ـ بناء على تفويض من الأمة ـ وأخبر أنه إذا اجتمع أربعة على واحد وخالف اثنان فلا يعتد برأيهما وإذا انقسم الستة إلى ثلاثة فعبد الله ابن عمر مرجّح لأحد الرأيين[2].

ثم إنَّ السياسات العامة أيام الراشدين مبنية على فكرة الأغلبية حتى قيل: إنه إذا صح وقوع الإجماع المنقول عن أيام الراشدين ـ مع أن هذا الإجماع ما هو إلا رأي الأغلبية ـ كما يرى بعض الباحثين[3].

ولهذا فإن مبدأ الأغلبية مبدأ إسلامي، وكون هذا المبدأ معمولاً به في الغرب، فلا يعني ذلك أنه غير معروف في الإسلام.

(1) مقال عن الشورى في صحيفة الأهرام عدد 3 يونيو 1977م.

(2) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 179.

(3) الأستاذ زكريا البري، أصول الفقه الإسلامي ـ ص 81، الشيخ عبد الوهاب خلاف، علم أصول الفقه ـ س 55، الشيخ محمود شلتوت، الإسلام عقيدة وشريعة، ص 566.

## الفرع الثاني: الشورى ملزمة للحاكم

ذهب كثير من العلماء والفقهاء في العصر الحديث[1]، إلى أن الشورى بنتيجتها ملزمة للإمام، وعليه أن يأخذ برأي الأغلبية حتى ولو كان مخالفاً لرأيه، الذي يعتقد أنه أصوب من رأيهم. واستدل القائلون بأن الشورى ملزمة للحاكم بأدلة من القرآن الكريم والسنة النبوية وسنن الخلفاء الراشدين وأدلة أخرى.

### أولاً: الأدلة من القرآن الكريم

1- قال تعالى: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ﴾[2]. وهذه الآية تدل على الالتزام برأي الأكثرية من وجهين:

الأول: أنها تدل دلالة واضحة على أن الشورى واجبة من قوله تعالى: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ﴾ ولا يتحقق الوجوب، إلا إذا التزم المستشير برأي الذي استشارهم أو أكثريتهم، وهذا ما فعله الرسول عليه السلام في سيرته العملية[3].

---

(1) ومنهم الأستاذ أبو الأعلى المودودي (الخلافة والملك) والشيخ محمود شلتوت (الإسلام عقيدة وشريعة). والدكتور عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، والشيخ مصطفى عاصي (جريدة الأهالي عدد 1982/9/22) والدكتور محمد سعاد جلال (جريدة الجمهورية عدد 1982/9/12) والأستاذ يحيى إسماعيل (منهج السنة في العلاقة بين الحاكم والمحكوم) والأستاذ إسماعيل بدوي (مبدأ الشورى) والدكتور محمد ضياء الدين الريس (النظريات السياسية الإسلامية) والدكتور محمد عبد القادر أبو فارس، مرجع سابق، والأستاذ محمد محمود حجازي (التفسير الواضح) والدكتور زكريا عبد المنعم الخطيب، مرجع سابق، والشيخ عبد الرحمن عبد الخالق، مرجع سابق، والأستاذ فتحي عثمان (الفكر القانوني).

والأستاذ عبد الكريم زيدان (الفرد والدولة في الشريعة) في آخر ما انتهى إليه، والأستاذ عبد القادر عودة (التشريع الجنائي الإسلامي)، والأستاذ محمد عبده (تفسير المنار 199/4 ـ 200) والأستاذ محمد رشيد رضا (تفسير المنار 199/4)، والأستاذ الدكتور سليم العوا، مرجع سابق، والأستاذ سيد قطب (العدالة الاجتماعية في الإسلام)، والأستاذ الشيخ أحمد مصطفى المراغي (تفسير المراغي 113/4) والدكتور أحمد عبد المنعم البهي (نظام الحكم في الإسلام)، والشيخ محمد الغزالي (جيدة مايو عدد 1982/6/21) والأستاذ محمد أسد (منهاج الإسلام في الحكم)، والأستاذ محمود المرداوي (الخلافة بين التنظير والتطبيق)، والأستاذ طه سرور (دول القرآن) والأستاذ أحمد شلبي (الإسلام والوعي السياسي ـ بحث) والدكتور مصطفى أبو زيد (فن الحكم في الإسلام).

(2) الآية 159 من سورة آل عمران.

(3) د. عبد الحميد الأنصاري (بحث نشر في مجلة الأزهر ـ ذو القعدة 1402 هـ اغسطس 1982 الجزء 11 السنة 54:1523) ومن أدلة هؤلاء أيضاً أن الآية الكريمة ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ﴾ إنما تعني وجوب الشورى كاملة: لأن هذا =

الثاني: قوله تعالى: ﴿ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ﴾ فالعزم هنا هو الأخذ برأي الأكثرية، أو هو دال على الأخذ برأي الأكثرية. ويؤيد هذا أن الرسول الكريم فسّر عملياً مضمون العزم باستشاراته الكثيرة للصحابة رضي الله عنهم ونزوله على رأيهم.. وخاصة في (أحد) التي نزلت في أعقابها هذه الآية. فنزول الآية عقب الهزيمة التي كانت بناء على رأي الأكثرية يدل أن المقصود بالعزم، هو الأخذ برأيها. ومن أقوال بعض المفسرين في تفسير كلمة العزم: (فإذا محص الرأي وظهر فانزل على حكم الأغلبية واعزم عليه واعتمد على الله في التنفيذ)[1].

(فإذا عزمت بعد المشاورة في الأمر على إمضاء ما ترجحه الشورى فتوكل على الله في إمضائه)[2]. (فامض على ما رأوا بعد أن أنارت الشورى لك الطريق)[3]. (فإذا عزمت بعد المشاورة في الأمر على إمضاء ما ترجّحه الشورى وأعددت له عدّته فتوكل على الله في إمضائه، وكن واثقاً بمعونته وتأييده لك، ولا تتكل على حولك وقوتك..)[4].

2- قوله تعالى: ﴿ وَٱلَّذِينَ ٱسْتَجَابُوا۟ لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا۟ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَٰهُمْ يُنفِقُونَ ﴾[5]. إن هذه الآية توجب الشورى على وجهها الأكمل والأعم ولا يكون ذلك إلا بالاستشارة في أمور المسلمين العامة، والأخذ بنتيجة هذه الشورى من التزام برأي المشيرين إن اجتمعوا والأخذ برأي أغلبيتهم إن اختلفوا. إذن فإن الأخذ برأي الأكثرية من مقتضى هذه الآية فما داموا

=

هو ما ينصرف إليه الذهن وهو المتبادر من الأمر الصريح. والشورى كاملة: هي التي تنتهي نتيجتها التي تقررها الجماعة أو الأكثرية لا الأقلية أو الفرد؛ لأن رأي الجماعة هو الرأي الفاصل المرجح على غيره. حيث لا دليل آخر مرجح. وليس من المناسب ـ لا عقلاً ولا شرعاً ـ أن يكون رأي الفرد أو الأقلية هو الرأي الفاصل المرجح. ومعنى هذا أن وجوب الشورى يتضمن الالتزام برأي الأكثرية لأنه هو الذي يتمم الوجوب ويحققه وما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

(1) الدكتور محمد عبد المنعم الجمال: التفسير الفريد للقرآن المجيد، دار الكتاب الجديد، جـ 1، ص 450.

(2) تفسير المنار جـ 4، ص 205.

(3) الدكتور أحمد كمال أبو المجد: موضوع الإسلام دستوراً ـ كتاب الهلال العدد 250 رمضان 91 نوفمبر 1971 ص 71.

(4) محمد رشيد رضا، تفسير المنار: 4/ 205.

(5) الآية رقم 38 من سورة الشورى.

يتشاورون في أمورهم ولا ينفرد أحدهم بالقرار، فكذلك يتم التنفيذ بناء على ما يتوصل إليه الأكثرية، وإلا لو كان أمرهم شورى هو مجرد أخذ الرأي دون التقيد برأي الأكثرية لما كان الأمر شورى حقاً"[1].

## ثانياً: الأدلة من السنة النبوية

ويقولون: إن الشواهد من السنة النبوية تؤكد أن الشورى ملزمة سواء أكانت سنة قولية أم سنة فعلية. إذ إنها جميعاً تنص على أن رسول الله صلى الله وسلم كان لا يجد غضاضة من الأخذ برأي الأكثرية، وإن كان يخالف رأيه:

### 1- الأدلة من السنة القولية:

(أ) قوله صلى الله عليه وسلم في الحديث المروي عن علي رضي الله عنه قال: سئل الرسول عليه السلام عن العزم؟ قال: "مشاورة أهل الرأي ثم اتباعهم"[2]. وقد فسر الرسول الكريم كلمة العزم في قوله تعالى: ﴿فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ﴾ بمشاورة أهل الرأي والأخذ بما ينتهون إليه، والمقصود بذلك هو ما ينتهي إليه غالبيتهم إذ إن هذا ما تفيده صيغة "اتباعهم".

(ب) وفي الحديث المروى عن خالد بن معدان وعبد الرحمن بن أبي حسين: أن رجلا قال يا رسول الله ما الحزم؟ قال: (أن تشاور ذا رأي ثم تطيعه)[3].

(ج) قول عليه السلام لأبي بكر وعمر رضي الله عنهما: لو اجتمعتما في مشورة ما خالفتكما[4]. وهذا الحديث يدل على رجحان رأي الاثنين على الواحد، ومن ثم رجحان رأي الأكثرية على الأقلية. وقد خص الرسول عليه السلام هذا القول بالشيخين؛ لأن اتفاقهما على أمر معين يمثل اتفاق الأكثرية من الصحابة رضي الله عنهم، إذن فالحديث دال على الأخذ برأي الأكثرية.

---

(1) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 193.

(2) رواه ابن مردوية ونقله عنه الحافظ ابن كثير في تفسيره ، جـ 1، ص 420 والإمام السيوطي (مرجع سابق، جـ 2. ص 90)، ولم يذكرا إسناده ومن ثم فهو غير صحيح.

(3) سنن البيهقي، كتاب آداب القاضي، 10 - 112 وذكر أنه مرسل، السيوطي، مرجع سابق، 2 ـ 90 وذكر أنه مرسل.

(4) تفسير ابن كثير 1 ـ 42، فتح الباري 17 ـ 103.

**2- الأدلة من السنة العملية:**

بالرجوع إلى السيرة النبوية لم يثبت أن النبي صلى الله عليه وسلم شاور أصحابه، وأعرض عن رأي الغالبية. ففي (بدر) شاور الرسول عليه السلام أصحابه في الخروج للعير ابتداء، كما شاورهم عندما خرجت قريش لتدافع عن عيرها، وفي الأسرى، وفي كل ذلك، نزل الرسول عليه السلام على حكم الأغلبية.

وكذلك في الخندق، فقد شاور الرسول عليه السلام في مصالحة الأحزاب بثلث ثمار المدينة، ونزل على حكم السعدين[1] في عدم المصالحة.

أما في (الحديبية) فقد أشار الصحابة على الرسول الكريم بعدم قتال الذين تحالفوا مع قريش، وأخذ برأيهم، وفي حصار الطائف عندما لم يرض المسلمون بالرجوع قبل فتحها فإن الرسول عليه السلام أمهلهم حتى طلبوا بأنفسهم الرجوع.

أما في (أحد) فقد وجدنا الرسول الكريم قد نزل على حكم الأغلبية التي لم تكن من رأيه. فقد كان رأيه الخاص بالبقاء في المدينة أما الأغلبية فقد رأت الخروج. ومع ما حصل من هزيمة المسلمين نزلت الآية الكريمة ﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ ٱللَّهِ لِنتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ ٱلْقَلْبِ لَٱنفَضُّوا۟ مِنْ حَوْلِكَ ۖ فَٱعْفُ عَنْهُمْ وَٱسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِى ٱلْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى ٱللَّهِ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ يُحِبُّ ٱلْمُتَوَكِّلِينَ ﴾[2] وهي تأمر بالاستمرار على الشورى والنزول على حكم الأغلبية. وقد قال بعض أصحاب الرأي بأن نتائج الشورى ملزمة تعليقاً على ذلك:

- "التخطيط الدقيق كان من الرسول صلى الله عليه وسلم والخطأ كان منهم مرتين: الخروج ومخالفة الرماة. ولكن هذا لم يكن مدعاة إلى إهدار حق القاعدة في إبداء رأيها، ولا إلى إسقاط مبدأ الشورى من حياة المجتمع. فنحن نتعلم من التجربة والخطأ، وعلينا أن نتابع الحوار بعقل وقلب مفتوحين ونوّصل مبدأ الشورى"[3].

(1) هما: سعد بن معاذ، وسعد بن عبادة، زعيما الأوس والخزرج والنخيل لهما.

(2) سورة آل عمران، الآية (159).

(3) الدكتور عبد العزيز كامل - الإسلام والعصر - سلسلة اقرأ - دار المعارف العدد 359، اكتوبر 1974، ص 97.

- "وهذه الواقعة تكفينا ـ وحدها ـ في الاستدلال، على أن الشورى حين تنتهي لرأي يجب الأخذ به، وهو ملزم للحاكم، ولا يجوز أن يتركه ويستبد برأيه"[1].
- "ولما بدا رأي الكثرة خطأ، وأن الهزيمة لحقت بالمسلمين بعد أن وقع ما وقع، نزل الأمر الإلهي يقول للرسول صلى الله عليه وسلم: وإن كان الرأي الذي اتفقت عليه الكثرة خطأ فاحذر أن تترك الشورى"[2].

إذن فالرسول عليه السلام ـ وهو المعصوم ـ قد سمح للصحابة رضي الله عنهم قبل نشوب معركة (أحد) بإبداء آرائهم المخالفة لرأيه، وأخذ برأيهم وترك رأيه تقديراً لهم وامتثالاً للأمر بالمشاورة، والالتزام بها. ومع ذلك لم يأت القرآن الكريم بتخطئته إذ أخذ بالأغلبية ـ مع أنه كان خطأ في تلك الحالة ـ بل أكد دوام المشاورة ودوام الالتزام.

وهكذا، لم ترد حادثة واحدة، تدل على أن الرسول صلى الله عليه وسلم تمسّك برأيه في أمر الشورى[3].

## ثالثًا: الأدلة من سنن الخلفاء الراشدين

وكان الخلفاء الراشدون يستشيرون الأمة وينزلون عند رأي أهل الحل والعقد فيها، أو تؤيدهم أغلبية أهل الحل والعقد وهم أهل الشورى. وكانت كل الحوادث المهمة، والقرارات الكبرى، تتم بموافقة الأغلبية. وإننا لا نجد في التاريخ مثالاً واحداً في عهد الخلفاء الراشدين، يدل على أنهم اتخذوا أي خطوة ضد رأي الأغلبية، في مسألة ما، بعد إجراء المشورة، والتوصل إلى قرار متفق عليه[4].

وقد لخص الشيخ محمد أبو زهرة[5] الخطوط العامة لمبدأ الشورى في العهد الراشدي بقوله: "لم يكن الإمام ـ في هذا العهد ـ يجتهد بالرأي منفرداً بل كان يجمع

---

(1) د. عبد المنعم النمر ـ مقال منشور في جريدة الأهرام 1977/6/3– تحقيق إبراهيم.

(2) الشيخ محمد الغزالي ـ في تعقيب على محاضرة الدكتور عبد الحميد متولي ـ مبدأ الشورى في الإسلام، ص 47.

(3) الأستاذ عبد الرحمن عبد الخالق، مرجع سابق، ص 106.

(4) الأستاذ/ امين احسن الإصلاحي/ من مقال بعنوان (مكانة الجماهير في الدولة الإسلامية)، مجلة البعث الإسلامي/ العدد 10 ـ 13.

(5) د. الشيخ محمد ابو زهرة ـ المجتمع الإنساني في ظل الإسلام، ص 183.

علماء الصحابة ويعرض عليهم الأمر فما يقررونه يتبعه ويكون العرض أولاً ليعرف هل ورد في ذلك سنّة أم لم يرد؟ فإن كانت وردت سنّة اتبعها وحكم بمقتضاها وإن لم تكن هناك سنة اجتهد رأيه، وعرض رأيه على المجتمعين فإن أقروه أخذ به، وإن لم يقروه رجع إلى قولهم وإن رأى الصواب في غيره جادلهم بالتي هي أحسن حتى يقرروا الأمر مجتمعين من غير اختلاف. وما يكون للحاكم من رأي لا يتبع إلا إذا أقره عليه الصحابة وكثيراً ما كان ينعقد الإجماع على الأمر".

كما تبين لنا ـ فيما مضى ـ أن اختيار الخلفاء الراشدين تم بالأكثرية وأن المجلس الاستشاري ـ على سبيل المثال ـ في عهد عمر رضي الله عنه كان يصدر القرار فيه بأغلبية الأمراء.

## رابعاً: الأدلة الأخرى

وهذه الأدلة يغلب عليها المحاكمات، والمقايسات العقلية، والمنطقية، واستنتاجات من الواقع العملي لحياة المسلمين السابقة. وبعضها يتخذ صفة الدفاع عن وجهة النظر، فيفنّد حجّة غيره ويدعم حجّته:

### 1- قيمة الشورى:

إن وجوب الشورى على الأمة الإسلامية يقتضي التزام رأي الأكثرية. والواقع أن الشورى لن يكون لها معنى إذا لم يؤخذ برأي الأكثرية[1]. وأما أن يستمع ولي الأمر إلى آراء جميع أهل الشورى ثم يختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة فإن الشورى تفقد معناها وقيمتها[2].

### 2- المقدمة العقلية للجماعة:

إن رئيس الدولة الإسلامية يجري اختياره عادة من بين زعماء الأمة وقادة الرأي فيها، وهو عندما يتم اختياره يكون واحداً من بين نخبة يتقارب أفرادها تقارباً شديداً في مستواهم وستظل حصيلة آرائهم أكبر من حصيلة رأيه هو منفرداً على الأرجح[3].

(1) الأستاذ عبد القادر عودة، مرجع سابق، ص 162.

(2) الأستاذ ابو الأعلى المودودي ـ الحكومة الإسلامية ـ ص 94.

(3) الأستاذ/عبد الله ابو عزة، مرجع سابق.

3- الأحاديث التي وردت في شأن الأكثرية:

وردت أحاديث تحث على الالتزام برأي الجماعة أو السواد الأعظم أو بالأكثرية ويفهم منها أن الجماعة أقرب إلى الحق والصواب من الفرد. ومن هذه الأحاديث على سبيل المثال: "عن جابر بن سمرة قال: خطبنا عمر بن الخطاب فقال: قام فينا رسول الله صلى الله عليه وسلم كقيامي فيكم فقال: من أحب منكم بحبوحة الجنة يلتزم الجماعة فإن الشيطان مع الواحد وهو من الاثنين أبعد"(1).

- "روى أحمد في مسنده عن أبي ذر مرفوعاً أنه قال: اثنان خير من واحد وثلاثة خير من اثنين وأربعة خير من ثلاثة فعليكم بالجماعة فإن الله عز وجل لن ـ أو لم ـ يجمع أمتي إلا على هدى"(2).
- "عن ابن عمر عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: لا تجتمع أمة محمد على ضلالة أبداً، وعليكم بالسواد الأعظم فإنه من شذ، شذ إلى النار"(3).

4- مبدأ الإجماع:

ويعني هذا المبدأ اتفاق جميع المجتهدين من المسلمين في عصر من العصور بعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم على حكم من الأحكام الشرعية العملية(4).

ويرى بعض العلماء المعاصرين أنه بالنسبة لإمكان الإجماع ووقوعه بالصورة التي ذهب إليها جمهور الفقهاء السابقة، صورة مثالية، يكاد يمتنع وقوعها أو يندر. وحتى في عصر الصحابة لم يقم دليل على انعقاده بهذه الصورة. ولذلك ذهب ابن جرير الطبري وأبو بكر الرازي وأحمد بن حنبل وغيرهم إلى انعقاد الإجماع برأي الأكثرية إذا قلّ مخالفوهم. إذن فإن الإجماع في حقيقته هو رأي الأكثرية مع السماح للأقلية بالمعارضة ولكن مع تنفيذ رأي الأكثرية.

(1) ابن حزم، الأحكام، ص 545 ـ 546 ـ الإمام الحافز المباركفوري، تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي ـ 6 ـ 283.
(2) السيوطي، مرجع سابق، 2 ـ 62، 6 ـ 387. الإمام الحافظ المباركفوري، مرجع سابق، 6 ـ 387.
(3) ابن حزم، مرجع سابق، ص 545.
(4) الأستاذ زكريا البري، مرجع سابق، 1 ـ 70.

5- دليل المصلحة الشرعية المرسلة:

نرى أنه من باب المصالح المرسلة أن يؤخذ بمبدأ الأغلبية. وبيان ذلك أن في إلزام ولي الأمر (الحاكم) برأي الأغلبية منافع عظيمة للأمة. إذ إنه يحول بين الحاكم والاستبداد، ويجعل للرأي مكانة ومنزلة، ولجمهور الشورى، مكانتهم، ومنزلتهم، ويعصم من الآراء الفردية المرتجلة ونتائجها.

ونستدل من هذه الأدلة على أن الجماعة في أغلب الأحيان أقرب إلى الصواب، وأبعد عن الخطأ من الفرد، مهما علت مرتبته، ورجع عقله. ثم إن رأي الجماعة هو محصلة لمجموع القدرات العقلية، والتجارب الشخصية، والمؤهلات العلمية، وغيرها من الصفات والمؤهلات. ومن جهة أخرى فإنه لا فائدة من الشورى إذا قلنا يجب على الحاكم أن يستشير الأمة ممثلة بأهل الحل والعقد فيها أو أهل الشورى ثم في نتائجها يأخذ برأيه وينفذه فإن هذا يولد ضعف الثقة بين المستشير والمستشارين: كما أن الشورى عندما تكون غير ملزمة فإنها تؤدي إلى الاستبداد. ولا شك أن إهمال رأي الأمة بالمقابل وإلغاءه يعنيان مناهضة الإجماع حتى ولو كان يمثله رأي الأكثرية، لقوله عليه السلام: ولا تجتمع أمتي على ضلالة. وقوله أيضاً: ما رآه المسلمون حسناً فهو عند الله حسن[1]. ولذلك نستطيع القول: بأن الشورى ملزمة لأن مصلحة الأمة تقتضيها وحيثما كانت المصلحة فثم شرع الله.

## الفرع الثالث: نتيجة الشورى تقررها الأمة

رأى فريق ثالث من أهل الفكر أن الأمر في مسألة هل رأي الأكثرية ملزم أم غير ملزم، مرجعه للأمة. فإن رأت أن تقيده بالأكثرية فعلت وإن وجدت المصلحة في تفويض الحاكم لكفاءته، وظروف الناس كان لها ذلك، وليس في الشريعة ما يوجب هذا أو ذاك.

- تقوم أدلة هذا الفريق على أن مسألة التزم الحاكم برأي أهل الشورى أو عدم التزامه ـ كما يقولون[2] ـ تعد فيما تبين لهم من دراسة تاريخ النظام النيابي، من المسائل التفصيلية، التي تختلف باختلاف مبلغ تطور الشعب، ومدى ممارسته

(1) رواه أحمد في كتاب السنة وليس في مسنده.

(2) ومنهم الدكتور/ عبد الحميد متولي، مرجع سابق، 1972 م، ص 17، مرجع سابق سنة 1966، ص 670.

للديمقراطية والحرية. لذلك كان مما قضت به الحكمة ألا تتعرض الشريعة لأمثال تلك التفصيلات التي لا تعرف بطبيعتها الثبات والاستقرار.

ويرد على هذا بالقول: إذا كان مبدأ الأغلبية مسألة تفصيلية في النظام النيابي، فإن الأمر غير ذلك في الفكر السياسي الإسلامي. وذلك باعتبار أن هذا المبدأ جوهري وثابت وغير خاضع للتغيير. إذن فجوهر الشورى ـ كما نراه ـ هو الالتزام بالأغلبية. أما نطاق هذا الالتزام أو مدى الأغلبية المرجحة وكل ما يتعلق بالشورى من الكيفيات فمسلّم أنها من الأمور التفصيلية.

- ويقولون أيضاً إن الأدلة متعارضة فبعضها يوجب الالتزام بالأغلبية والبعض الآخر لا يوجب ذلك. وعند التعارض نرجع للأصل وهو عدم الوجوب فصح أن الأمر متروك للأمة.

ويرد على هذا بالقول: إذا كان مبدأ الأغلبية مسألة تفصيلية في النظام النيابي، فإن الأمر غير ذلك في الفكر السياسي الإسلامي. وذلك باعتبار أن هذا المبدأ جوهري وثابت وغير خاضع للتغيير. إذاً فجوهر الشورى ـ كما نراه ـ هو الالتزام بالأغلبية. أما نطاق هذا الالتزام أو مدى الأغلبية المرجحة وكل ما يتعلق بالشورى من الكيفيات فمسلّم أنها من الأمور التفصيلية.

- ويقولون أيضاً إن الأدلة متعارضة فبعضها يوجب الالتزام بالأغلبية والبعض الآخر لا يوجب ذلك. وعند التعارض نرجع للأصل وهو عدم الوجوب فصح أن الأمر متروك للأمة.

ويرد على هذا بالقول: أنه عندما يمكن ترجيح أدلة أحد الفريقين فلا يبقى الأمر على الإباحة أو التخيير. وقد تبين رجحان أدلة الفريق القائل بإلزامية مبدأ الأغلبية فصح أن الأمر هنا غير متروك للأمة.

## الفرع الرابع: رأي الفقيه ابن تيمية[1]

يذهب الفقيه (ابن تيمية) في خصوص مدى إلزام الشورى للحاكم أن الحاكم إذا استشار أهل الرأي والمشورة، فإن بيّن له بعضهم ما يجب اتباعه من كتاب الله أو سنّة رسوله صلى الله عليه وسلم أو إجماع المسلمين فعليه اتباع ذلك ولا طاعة لأحد في

(1) ابن تيمية ـ مرجع سابق ـ ص 75 و ص 76.

خلاف ذلك. قال تعالى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡ ﴾[1] وإن كان أمراً قد تنازع فيه المسلمون، فينبغي أن يستخرج من كل منهم رأيه ووجه رأيه. فأي الآراء كان أشبه بكتاب الله وسنة رسوله عمل به. كما قال الله تعالى: ﴿ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ﴾[2].

من ذلك يتضح أن الحاكم يلتزم بالرأي الصادر إليه من أهل الرأي والشورى إذا كان لهذا الرأي سند من الكتاب أو السنّة أو إجماع المسلمين، ولا يجوز للحاكم أن يعدل عن مثل هذا الرأي.

خلافاً لذلك إذاً الرأي المعروض على الحاكم ليس له سند واضح من الكتاب، أو السنّة، أو الإجماع، فلرئيس الدولة أن يتخير من الآراء ما هو أقرب إلى كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم. أي أن الحاكم هنا يجوز له مخالفة آراء المستشارين ويتبّع ما يتفق والأهداف العامة للإسلام لتحقيق الصالح العام[3].

ونحن ننضم إلى الرأي[4] الذي يرى أن ما ذهب إليه الفقيه (ابن تيمية) لا يمثل رأياً مستقلاً أو متميزاً عن الرأيين الأساسيين ـ السابق بيانهما ـ وهما: الشورى معلمة للحاكم أو الشورى ملزمة للحاكم. ذلك لأن القول بأن نتيجة الشورى تكون ملزمة للحاكم حينما يكون الصادر من أهل الشورى له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع هو أمر ليس فيه خلاف وليس هو محل نقاشنا. وإنما محل البحث والنقاش هو مدى التزام الحاكم برأي أكثرية أهل الشورى في المسائل الاجتهادية أو الخلافية التي ليس لها سند قطعي الثبوت أو الدلالة. ولذلك فإن قول الفقيه (ابن تيمية) بأن الحاكم في هذه الحالة لا يكون ملزماً برأي أهل الشورى وله أن يختار الرأي الذي يراه أشبه بكتاب الله وسنة رسوله الكريم ويعمل به، فإن ذلك يعني أن الحاكم هو الذي سينفرد بتقرير ذلك، وأن رأي الأغلبية غير ملزم له.

---

(1) سورة النساء الآية (59).

(2) سورة النساء الآية (59).

(3) الدكتور/ محمد انس قاسم جعفر/ في دراسته للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المنشورة بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية ـ العدد الأول/ يناير 1987 الصادرة عن كلية الحقوق ببني سويف، ص 99 وص 100.

(4) الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ـ الشورى في الإسلام وتنظيمها المعاصر في المملكة العربية السعودية ـ دراسة مقارنة ـ دار النهضة العربية عام 1994، ص 157.

# الفصل الثاني
# مبدأ الشورى وتطبيقاته
# في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة

تعتبر الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة إرادة الشعب مصدراً لسلطة الحاكمين؛ وذلك لأن الديمقراطية تتمثل في اختيار الشعب الحر لمن يحكمه، وفي مراقبته بنفسه تشريعاته، وطريقة تنفيذها. وحتى في مراقبة الحكام أنفسهم. كما أنها ـ أي الديمقراطية ـ تترك للأغلبية، ـ عند تعذر حصول الإجماع ـ حق الحكم، وفي نفس الوقت، تقرّ للأقلية بحق المعارضة.

إذن فالنظام الديمقراطي يقوم على استشارة الشعب، وعلى أن يكون هو المقرر لمصيره. وما الحكومات سوى منفذة لطموحاته ومصالحه. وعلى ذلك فقد اعتبرت الحرية السياسية أساسية في حياة الشعوب.

وبناء عليه، فقد اعتبرت الأنظمة السياسية الديمقراطية، الشورى، واجبة على الحكام، لكونها ضرورة من ضرورات الحياة السياسية والاجتماعية، لا تستغني عنها أمة من الأمم في وقتنا الحاضر. كما أنها دعامة مهمة من دعائم الحكم العادل، الذي يعطي الحق للأمة في إدارة شؤونها، والإشراف عليها. فضلاً عن أن الشورى تعتبر ضمانة أساسية تحول دون مخالفة الحكام للأحكام، أو الانحراف في استعمال السلطة.

ونحن في هذا الفصل سندرس مبدأ الشورى، وتطبيقاته، في الأنظمة السياسية المعاصرة في مبحثين، على النحو الآتي:

**المبحث الأول:** دور الشورى في بعض الأنظمة السياسية الغربية.

**المبحث الثاني:** دو الشورى في بعض الأنظمة السياسية العربية.

# المبحث الأول

# دور الشورى في بعض الأنظمة السياسية الغربية المعاصرة

تعتبر كل من المملكة المتحدة (بريطانيا)، والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، في طليعة الدول الغربية التي طبقت الديمقراطية والتمثيل النيابي فيها. كما أن تجاربها في هذا الميدان يشار إليها، وذات تأثير واضح على العديد من الأنظمة السياسية المعاصرة في بلدان عديدة.

وسنقوم في هذا المبحث بدراسة دور الشورى، وتطبيقاتها، في كل من النظام البرلماني (ونأخذ مثالاً منه المملكة المتحدة "بريطانيا") والنظام الرئاسي (ونأخذ مثالاً منه "الولايات المتحدة الأمريكية") وأخيراً نتناول النظام الفرنسي (الحالي) باعتباره يجمع بين النظامين: البرلماني والرئاسي.

وذلك في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: الشورى في المملكة المتحدة "بريطانيا".

المطلب الثاني: الشورى في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثالث: الشورى في فرنسا في ظل دستور عام 1958 (الحالي).

## المطلب الأول: الشورى في المملكة المتحدة (بريطانيا)

**التمهيد:**

تعد بريطانيا الموطن الأول للنظامين النيابي ثم البرلماني، حيث تطور النظام البرلماني فيها من النظام النيابي خلال التجارب الطويلة التي مرّ بها النظام البريطاني وعليه فالنظام البرلماني هو أساساً نظام نيابي يعهد بإدارة شؤون الحكم إلى البرلمان ورئيس الدولة، عن طريق وزارة مسؤولة أمام البرلمان، الذي يمكن للحكومة حلّه[1].

(1) Martin, The making of Modern, British politics "1839 - 1939" Great Britain, 1982, P. 55.

فقبل القرن الثاني عشر كان الملك فيها يملك السلطتين التشريعية والتنفيذية بلا قيد ولا شرط. إلا أنه كان يلطف من ذلك وجود نظام سياسي استشاري أو شبه نيابي يتمثل في استشارة الملك لكبار الإقطاعيين (الأشراف) والأساقفة في بعض الأحوال، على أن السابقة الرئيسة في هذا المجال، هي دعوة إدوارد الأول للبرلمان في عام 1295م حيث سمى هذا البرلمان بالكبير والنموذجي (Great and Model parliament) وذلك لأنه حقق تمثيل كافة طبقات الأمة. إذ ضمّ بجانب رجال الدين (Clergy) والأشراف (Barons) الممثلين البرلمانيين للأمة (Burgesses)[1]. وفيما بعد تلاشى رجال الدين (الأكليروس) كقسم مستقل في هذا التمثيل. وانقسم البرلمان إلى مجلسين في منتصف عام 1351م حيث أطلق على أحدهما اسم: مجلس اللوردات (House of Lords) وهو المكوّن من كبار رجال الدين والأشراف، وأطلق على الثاني اسم: مجلس العموم (House of Commons) وهو المكون من نواب البلاد[2].

بعد نشأة النظام النيابي على النحو المتقدم أدى الصراع الذي نشب بين الملكية والبرلمان خصوصاً في مجال فرض الضرائب وقيود القبض والاتهام دون محاكمة إلى اتجاه بريطانيا إلى النظام البرلماني.

وقد شهد القرنان السابع عشر والثامن عشر نشوء وتطور النظام البرلماني في بريطانيا إلى أن استقامت أصوله وثبتت أركانه[3]. وكانت بداية ظهور هذا النظام البرلماني عندما انتقلت السلطة من يد الملك غير المسؤول إلى يد وزارة مسؤولة أمام البرلمان.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الدستور البريطاني غير مدون[4]، إذ إن غالبية القواعد الدستورية في بريطانيا هي قواعد عرفية تتصل بنظام الحكم. ومع ذلك فهناك

(1) Georges "B.A" Constitutional History of England. Great Britain Reprinted 1971, p.185.

(2) الدكتور السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، القاهرة ـ مكتبة عبد الله وهبة ـ ط. رابعة 1368هـ، 1949م. ص 76.

(3) Duverger: Maurice: Institutions politiques et droit constitutionnel P.190.Paris,Puf 1988.

(4) راجع كلا من:

- Dicey A. V., Law the constitution, London, 1962.

بعض القواعد الدستورية المدونة[1]، كالعهد الكبير ـ (Magna Charta) وقانون الحقوق (Bill of rights) وقانون توارث العرش وقانون البرلمان الصادر عام 1911م.

ويتركز جوهر هذا النظام في أمرين أساسيين هما: المسؤولية الوزارية وحق الحل. بمعنى أن الوزراء مسؤولون سياسياً أمام البرلمان، فلا يبقى الوزير في الحكم إلا إذا كان متمتعاً بثقة البرلمان إلا إذا فقد هذه الثقة وجب عليه أن يستقيل. كما أن الوزارة باعتبارها كتلة واحدة متضامنة يتحتم عليها الاستقالة إذا اقترع البرلمان على عدم الثقة بها وانتهى إلى سحبها منها. ويقابل هذه المسؤولية الوزارية حق الوزارة ـ بموافقة الملك ـ في حل البرلمان (والمقصود هنا مجلس العموم).

أما الهدف من إقامة النظام البرلماني فهو إيجاد نوع من التوازن بين البرلمان والحكومة. ومن الناحية النظرية البحتة فإن هذا التوازن يتطلب وضع كل من البرلمان والحكومة على قدم المساواة. غير أن هذا التوازن النظري، مستحيل التطبيق عملياً. حيث يلاحظ في جميع الدول ذات النظم البرلماني اتجاه هذا النظام عملياً بحسب ظروف كل دولة نحو ازدياد أهمية البرلمان، أو ازدياد أهمية الحكومة[2]. وإذا كانت السلطة ـ كما يذكر التاريخ السياسي لبريطانيا ـ قد انتقلت من يد الملك الذي لم يعد يلعب إلا دوراً شرفياً إلى يد البرلمان المنتخب صاحب الحق في سحب الثقة من الوزارة التي هي الأخرى تتمتع بحق الحل للبرلمان بموافقة الملك، فإن التطور الذي عرفه هذا النظام بعد أن كان لصالح البرلمان قد تحوّل لصالح الوزارة المنتمية لحزب الأغلبية في البرلمان.

إذاً فالنظام البرلماني في بريطانيا قد جعل من الوزارة وريثة لحقوق التاج وامتيازاته، وحوّل الملك إلى مجرد رمز فقد قوته السياسية، وأصبح من النادر أن يذكر اسم الملك بمناسبة الشؤون الداخلية أو الخارجية. ولم يعد يملك سوى نفوذه الأدبي الذي يتوقف على شخصيته. فهو ليس القوة المحركة للنظام، وإنما الرمز الخارجي لوحدة =

---

- Harvery and Brother, the British constitution, New York, 1966.

(1) راجع:

- Karl Leowensteni, British Cabinet Government, Oxford University, press, London, 1967, P.200.

(2) د. سعاد الشرقاوي ـ النظم السياسية في العالم المعاصر ـ دار النهضة 1976، ص 123.

الإمبراطورية[1]. ثم إن الإنكليز بصورة تقليدية يعتقدون بأن صاحب السلطة الذي يمارسها بحرية يجب أن يكون مسؤولاً تماماً عن أعماله. ونظراً لما يكنونه من احترام للملك فإنهم فضّلوا تحويل السلطات التي كانت للملك في الأساس إلى الوزارة بصورة تدريجية.

فإذا أضفنا إلى هذا، ما استقر عليه العمل في بريطانيا من الأخذ بنظام الحزبين لأدى ذلك إلى نتيجة يجمع عليها الفقه المعاصر، وهي أن الحقائق السياسية تؤكد أن بريطانيا لا تعرف مبدأ الفصل بين السلطات، وأن كل مظاهر السلطات التشريعية والتنفيذية والمالية تتركز في يد الوزارة، التي تعتبر المحرك الحقيقي لنشاط الدولة، حيث لا يترك للبرلمان سوى حق الموافقة على القوانين التي تقترحها الحكومة[2].

ومن هنا ندرك أن الوزارة في بريطانيا حالياً، هي التي توجه السياسة وتتحكم بها. وهي التي تتولى إدارة الدولة وتسيير أعمال البرلمان الذي يكتفي بمساعدة الحكومة لتقوم بمهمتها. فضلاً على أن الوزارة هي كالبرلمان (ونقصد هنا مجلس العموم) من حيث تمثيل الرأي العام لأنها معيّنة عملياً من جانب الشعب في نفس الانتخابات العامة التي تم فيها اختيار أعضاء مجلس العموم.

وعلى ضوء ما سبق فإن عناصر النظام البرلماني في المملكة المتحدة هي:

(أ) **الملك**: وسلطاته كبيرة من الناحية النظرية ولكنه ـ عملياً ـ لا يمارس هذه السلطات.

(ب) **الوزارة**: وهي ـ عملياً ـ توجّه الدولة والبرلمان.

(ج) **البرلمان**: ويتكوّن من مجلسين (مجلس العموم ومجلس اللوردات).

وسنتناول فيما يلي بالدراسة الشورى في المملكة المتحدة في ثلاثة فروع:

**الفرع الأول**: السلطة التنفيذية (الملك والوزارة).

**الفرع الثاني**: السلطة التشريعية (مجلسا اللوردات والعموم).

**الفرع الثالث**: نطاق الشورى ومدى إلزاميتها في بريطانيا.

(1) E. C. S. wade and G. Godfrey Philips, Constitutional and administrative Law, Ninth edition, by A. W. Bradley E I B. S. C. English Language Book Society and Longman Group Limited 1978.

(2) Pactet: (pierre): Les institutions politiques de La Grand Bretagne. Paris 1960.

## الفرع الأول: السلطة التنفيذية في بريطانيا

يتولى ممارسة السلطة التنفيذية في بريطانيا: الملك والوزارة، وهذا ما جعل نظامها السياسي يتصف بثنائية الجهاز التنفيذي.

### أولاً: الملك

يتولى الملك في بريطانيا العرش عن طريق الوراثة. وقد ظهرت الملكية في بريطانيا كملكية مطلقة أول الأمر ثم مقيدة فيما بعد. وساد المبدأ القاضي بأن (الملك لا يخطئ) (The King can do no wrong)، ومن ثم فلا مسؤولية عليه. وحلّت الوزارة محل الملك في ممارسة السلطة التنفيذية ويقع على عاتقها عبء المسؤولية عن الأعمال التي تصدر باسم رئيس الدولة (الملك). وتمتد قاعدة عدم مسؤولية الملك إلى جميع تصرفاته السياسية والجنائية، مما ينتج عنه أن تكون ذات الملك مصونة لا تمس (Le Roi est inviolable). وإذا كان الملك يسود ولا يحكم فإنه لم يعد له سوى دور أدبي ولكنه بالغ الأهمية في استقرار النظام السياسي، وفض الخلافات بين الأغلبية والمعارضة أو أجهزة الدولة. وبذلك نالت الملكية رضاء الشعب الذي تمسك بها وتقبّل مبدأ "لا مسؤولية حيث لا توجد سلطة". وقد وجدنا أن الملوك في بريطانيا كان لهم في مختلف العصور تأثير كبير بحكم مركزهم وهو ما زال قائماً حتى الآن[1].

وأما فيما يتعلق باختصاصات الملك وسلطاته فقد أجمع الفقه على أنه يجب التمييز، بين الناحية الدستورية، والواقع العملي:

- فمن الناحية الدستورية يحتفظ التاج بكل سلطاته التقليدية، إذ لا يوجد أي نص يجرده من امتيازاته أو حقوقه. فالحكومة لا تباشر إلا السلطات التي يسمح بها التاج.
- ومن الناحية العملية فإن الحكومة بمقتضى قواعد النظام البرلماني تمارس كل السلطات بما في ذلك اختصاصات التاج، فهي همزة الوصل بينه وبين البرلمان الذي تسأل أمامه سياسياً ويجب عليها الاستقالة متى فقدت ثقته.

(1) "الملك هو التجسيد الحي لمشاعر الولاء والوطنية لدى الشعب الإنكليزي كما أنه هو الرابطة بين البرلمان والحكومة".
Hauriou (Andre): Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1975, p.p 426 - 427.

ويختص الملك بالموافقة على القوانين وهو اختصاص لم يعد له سوى محتوى نظري، إذ إنه لم يعد بإمكانه الاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان منذ سنة 1707م. وأصبح تصديق الملك على القوانين التزاماً لا يملك الفكاك منه، وكذلك أصبح من الثابت أنه لا يملك حق رفض التصديق. وقد اعتبر البرلمان أن قبول الملك للحكم على أساس ما ورد من مبادئ في قانون الحقوق يعني ببساطة أنه قد فقد امتيازاته الملكية بما في ذلك حقه في رفض التصديق. فإرادة البرلمان هي وحدها مصدر القانون ولا يملك الملك الحق في وقف تشريع وافق عليه ممثلو الأمة[1]. ويستبعد الرأي الراجح إمكانية استخدام حق رفض التصديق في بريطانيا، ويرجع ذلك إلى طبيعة النظام البرلماني فيما يتعلق بكيفية مباشرة سلطة الملك. فالقاعدة في النظام البرلماني أن الملك يتصرف بموافقة وزرائه، ولما كانت الوزارة بحكم مشاركتها في العمل البرلماني على علم كامل بنوايا البرلمان فإن استخدام مكنة الرفض يصبح لغزاً يصعب فهمه. إذن فطبيعة النظام البرلماني جعلت من رفض التصديق أحد حقوق الوزارة الذي يمارس في أثناء مناقشة القانون وبصورة سابقة على تكوينه واكتماله[2].

ومن ناحية أخرى فإن نظام الحزبين في بريطانيا قد أدى إلى تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد الحكومة بوصفها اللجنة التنفيذية لحزب الأغلبية. وهو ما يستبعد وجود خلاف عميق في الرأي يستلزم معه أن تهدد الوزارة بتوصية التاج باستخدام حقه في رفض التصديق. فالنظام البرلماني هو دائماً نظام (الاتفاقيات الودية)[3]. وقد أكد الفقه أن الملك وبمقتضى عرف ثابت يرجع إلى مئات السنين يلتزم بالتصديق على القانون.

---

(1) Bompard Raoul : Le veto du president de la republiaue et la sanction royale: Paris Arthur Rosseau 1906, p. 41.

(2) وقد ايد هذا الرأي Lord Derby بقوله: إن سلطة التاج لم تعد تستند إلى حقه الوهمي في رفض التصديق وإنما تكمن في نفوذه وتأثيره على وزارته وتأثير هؤلاء على البرلمان فهذا الحق أصبح يمارس بصورة سابقة على وجود القانون وقد اعترف Maire ان استخدام التاج حقه في رفض التصديق قد أصبح مستحيلاً نتيجة لمبادئ النظام البرلماني.

(3) Bomparf Raoul op.cit.p.20.

وقد قرر (بيجوت): أن الملكة لم يعد لها دور في السلطة التشريعية. فقد فقدت حقها في الرفض مثل مجلس اللوردات حتى أنها لتضطر إلى توقيع القانون الذي قضى بإعدامها.

أما اختصاصات الملك في المجال التنفيذي باعتباره عضواً في السلطة التنفيذية فإنه هو الذي يختار رئيس مجلس الوزراء وإن كان هذا الاختيار مقيداً حيث أصبح الملك مجبراً على تعيين زعيم الأغلبية في هذا المنصب والواقع أن الذي يختار هذا الشخص في حقيقة الأمر هو الشعب بواسطة الموافقة على مشروع حزبه ومنح أصواته، ومن ثم اختياره كرئيس للحكومة.

**ثانيًا: الوزارة**

تلعب الوزارة دوراً أساسياً في النظام السياسي البريطاني وذلك أنها حلّت محل الملك في ممارسة السلطة التنفيذية.

ويحتل رئيس مجلس الوزراء هنا مكانة بارزة لكونه المسؤول عن سياسة الوزارة ورئيس السلطة التنفيذية، فضلاً عن كونه زعيم الأغلبية البرلمانية.

ويقوم النظام السياسي في بريطانيا على نظام الحزبين[1] وهما: حزب المحافظين (Conservatives party) وحزب العمال (Labors Party). كما يوجد إلى جانبهما حزب الأحرار (Liberal Party) وأحزاب أخرى صغيرة لا ترقى لمستوى تولي الحكم ومنها على سبيل المثال الحزب الليبرالي والحزب الوطني الويلزي والحزب الوطني الإسكتلندي.

ويلعب الحزبان السياسيان (حزب المحافظين وحزب العمال) دوراً كبيراً في الحياة السياسية في المملكة المتحدة. فهما يتناوبان السلطة فيها وإن كان حزب المحافظين هو المسيطر في الغالب الأعم وخاصة خلال القرن العشرين.

---

(1) راجع كلا من:

- Alam J. Jay and Henry W. Degenhardt; Political Parties of the world, Library of Congress, 1980 p. p. 344 _350.
- Chris Cook, A short history of the party (1900 _ 1974), London 1984, P. 2.
- Robert Blake, The conservative party from peel to Churchill, Great Britain,1979, P. 131.
- Parliamentary Elections in Britain, published by the foreign and Commonwealth office, written by C. O. I. Reference services Designed by Sedgwick Reichardson, January, 1992, P. 17.

وتـؤدي نتيجـة الانتخابـات التـشريعية ــ في العـادة ــ إلى حـصول أحـد الحـزبين الكبيرين على الأغلبية المطلقة التي تكفل له تشكيل الوزارة، وعليه نقول أن وجود الحكومـات الائتلافيـة أصبح مـن الفـروض النـادرة في بريطانيـا. كمـا لم يعـد اختيـار رئيس الوزراء أو الوزراء بين الأمور التي تتوقف على إرادة التاج البريطاني وإنمـا أصبحت الوزارة منصباً حزبياً يستند إلى إرادة الناخبين مباشرة.

وبنـاء علـى ذلـك فـإن الملك يلتزم بتعيين زعيم الحـزب الفـائز بالانتخابـات رئيسـاً للـوزارة علـى أسـاس أن الـشعب هـو الـذي اختـار بالأغلبيـة ذلـك الحـزب، دون تـدخل مـن جانب الملك.

ويقوم رئيس الوزارة المعين ـ بدوره ـ باختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان سواء من بين أعضاء مجلس العموم أو اللوردات. ويمكن مع ذلك اختيار بعض الوزراء الذين ينتمون للحكومة (Cabinet) من خارج البرلمان. وإن كان يتعين ألا يكون رئيس الوزراء مـن أعـضاء مجلس اللـوردات خاصـة منـذ تقلص اختـصاصات هـذا المجلس منـذ عـام 1911م، وأن يكون غالبية الوزراء كذلك من أعضاء مجلس العموم. ومن جهة أخرى فـإن تمثيـل مجلس اللـوردات في الحكومـة يعتبر أمـراً نـادراً وإن كـان رئيس مجلس اللـوردات Speaker يعتبـر عـضواً قانونيـاً في الـوزارة بصفته ممثلاً لمجلسه، حيـث يعينـه رئيس الوزارة، أو بناء على توصيته.

ولعل ما تتميز به الوزارة في بريطانيا عن غيرها من الـوزارات في الأنظمـة البرلمانيـة هو اختلافها عن الحكومة أو الكابينت Cabinet ذلك أن الجهة المسؤولة أمام البرلمان هي الحكومة أو الكابينت التي تضم أهم الوزراء، إلى جانب رئيس المجلس الملكي الخاص وصاحب الختم الخاص. أما غيرهم فلا يعتبرون من الكابينت وليسوا مسؤولين أمام البرلمان. ومن هنـا فـإن الكابينـت لا يعني كامل الوزارة، لكون الـوزارة تتشكل من أعضاء في الكابينت وآخرين غير أعضاء فيه، كالأمنـاء ورؤسـاء اللجـان الوزاريـة الذين يتولون تسيير وتنسيق الأعمال الوزارية بغرض فعاليتها، وعدم تداخلها.

وإذا كـان البرلمـان المنتخب (مجلس العمـوم) صـاحب الحـق في سـحب الثقـة مـن الوزارة التي هي الأخرى تتمتع بحق الحل بموافقة الملك، لكـن الواقـع العملـي، قـد دل علـى نـدرة إثـارة ثقـة مجلس العموم بأحـد الـوزراء أو بـالوزارة بكاملـه، علـى اعتبـار أن الوزارة تنبثق أساساً عن حزب الأغلبية في مجلس العموم، وهي تضمن ولاء أغلبيتهـا لهـا.

ومن ثم فقد تحوّلت المسؤولية الوزارية إلى مجرد شعار، مما يسمح للوزارة من تجميع السلطة التشريعية والمالية التي كان يتمتع بها البرلمان إلى جانب سلطتها التنفيذية نتيجة تأكدها من موافقة البرلمان على كل مشاريعها. كما تحولت فكرة حل البرلمان "مجلس العموم" (الاحتكام للناخبين) من وسيلة لحل نزاع بين الطرفين (الوزارة ومجلس العموم) إلى وسيلة تلجأ إليها الوزارة، عند تأكدها من مساندة الناخبين للأغلبية، ومعارضتهم للأقلية، فتحل مجلس العموم لتدعيم أغلبيتها وتعزيز مركزها وإضعاف المعارضة. إذن فإن الأمر مردّه إلى الشعب ذاته الذي يتعيّن الرجوع إليه لإبداء رأيه في هذا الخلاف عن طريق إجراء انتخابات جديدة.

وتضمن الحكومة بقاءها في الحكم لعدة سنوات بفضل أغلبيتها في مجلس العموم. كما أنه تجابه بهذه الأغلبية معارضة منظمة سواء في المناقشات البرلمانية أو في الدعاية الخارجية. وهذه المعارضة تقدم نفسها للبلاد باعتبارها الحكومة التالية المحتملة.

ونظراً لأنّ كلاً من الحزبين: (المحافظين والعمال) ينطوي على درجة عالية من التنظيم، فإنه يندر أن تكون نتيجة المناقشات محل شك. لذلك فإن الغرض الحقيقي من وراء المناقشات هو إحاطة الأمة علماً بالموضوعات الخطيرة والحقائق التي تتعلق بها.

ومما تجدر الإشارة إليه أن العمل بنظام الحزبيْن ما يؤكد سيطرة الوزراء كزعماء لحزب الأغلبية على كلٍ من السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية خلال المدة التي تمضي بين الانتخابات العامة. إلا أنهم ـ أي الوزراء ـ يباشرون هذه السيطرة وفي أذهانهم احتمالات الانتخابات التالية، ومع علمهم الدائم، بأنهم قد ينحون عن السلطة بوساطة جمهرة الناخبين. كما أن من حق السلطة التنفيذية ـ ممثلة بالوزارة ـ اقتراح القوانين بالإضافة إلى مشاركة أعضائها في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان (مجلس العموم) والتصويت عليها باعتبارهم أعضاء المجلس التشريعي. وقد ترتب على ذلك أن وجد هناك تعاون وثيق بين الحكومة والبرلمان، يصل إلى حد الاندماج.

فالحكومة هي العضو الموجّه والمسيّر للبرلمان[1]. وقد ترتبت على ذلك نتيجتان:

الأولى: أن الحكومة تحكم بحرية دون تدخّل من جانب البرلمان. فيكفي لكي يتمتع مجلس الوزراء بحريته الواسعة ألا يخرج عن حدود البرنامج المعّد من قبل وفقاً لنظام الحزب.

الثانية: إنَّ مجلس الوزراء يمارس كل السلطات ـ عملاً ـ بمفرده. فالمجلس إذ يلتزم بتحقيق البرامج التي انتخب الحزب على أساسها، فإنه يتمتع بكل السلطات اللازمة لهذا الغرض سواء أكانت تشريعية أم تنفيذية أم مالية.

ومن الحقائق السياسية التي أجمع عليها الفقه المعاصر، أنَّ بريطانيا لا تعرف مبدأ الفصل بين السلطات، وأن كل مظاهر السلطة التشريعية والتنفيذية والمالية تتركز في يد الوزارة التي تعتبر المحرّك الحقيقي لنشاط الدولة، حيث لا يترك للبرلمان سوى حق الموافقة على القوانين التي تقترحها الحكومة[2].

لذا فإن الفكر السائد في بريطانيا أن القانون وإن كان نصاً يوافق عليه البرلمان ويصدق عليه التاج فإنه أولاً ـ وقبل أي شيء ـ العمل الذي أعدّ له ودرست احتمالاته في مجلس الوزراء[3]. وقد ترتب على ذلك أن حق الاقتراح للقوانين قد غدا في غالبيته حقاً حكومياً. ويجمع الفقه على أن الوزارة هي السلطة الأكثر مقدرة على تقديم المشروعات التي تحتاجها الدولة بالفعل. فهي ـ أي الوزارة ـ تتكون من زعماء الحزب الغالب في البرلمان.

ويقع على هذه الوزارة عبء التعبير عن مطالب الحزب وتحقيق برامجه عن طريق التشريع. فإذا أضفنا إلى ذلك حق الوزراء في استخدام صفتهم النيابية في التقدم بمشروعات القوانين لأمكننا القول: إن كل القوانين المهمة مصدرها الحكومة. وهذا

---

(1) وقد ذهب باجوت إلى: أن القاعدة الأساسية التي يستند إليها النظام البريطاني تكمن في ذلك الارتباط الكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فمجلس الوزراء ذلك التعبير المستحدث هو إحدى لجان السلطة التشريعية وأهمها على الإطلاق لأنه يختار من هؤلاء الأكثر ثقة.

(2) Documents d'etudes, Les institutions Dela Grand Bretagne N3, p.19.
- pactet Pierre: op.cit.p.161.

(3) ويرى Pactet ان مجلس الوزراء في بريطانيا أصبح يلعب دور التاج القديم من حيث تركيز كل السلطات في يده إلا انه يستمد سلطاته من الإدارة الشعبية: Pactet: op.cit.p108.

لا يعني أن البرلمان البريطاني لا يملك حق اقتراح القوانين، بل هناك مقترحات حكومية وأخرى برلمانية. لكن من الملاحظ أن مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تمثل الجانب الأهم الذي يجد فرصة التحول إلى قوانين[1].

كما أصبح لجماعات الضغط تأثير واضح في الحياة السياسية البريطانية[2]. وهذه الجماعات تمارس نشاطها على الوزراء وأعضاء البرلمان وكبار الموظفين. وتستخدم هذه الجماعات وسائل عديدة لتحقيق أهدافها، وهي تبدأ بالاستشارات غير الرسمية وقد تنتهي بالمظاهرات العامة[3]. بالإضافة إلى ذلك فإن نشاط هذه الجماعات قد يمتد أحياناً ليشمل دول أعضاء المجموعة الأوروبية الاقتصادية[4].

## الفرع الثاني: السلطة التشريعية (البرلمان)

إذا كان البرلمان في بريطانيا يتمثل نظرياً في الملك، ومجلس العموم، ومجلس اللوردات، فإنه إزاء اختصاص الملك النظري بعدم الاعتراض على أي قانون من الناحية العملية، وتقلص اختصاص مجلس اللوردات - كما سنعرفها فيما بعد - إلى حد كبير منذ عام 1911م، فقد أصبحت الوظيفة التشريعية، بالمعنى الحقيقي، تقع على عاتق مجلس العموم وحده[5].

---

(1) ففي إحصائية قدمها pactet أن المشروعات البرلمانية التي تصل إلى مرحلة التصديق النهائي لا تجاوز 10٪ من مجموع القوانين التي ينظرها البرلمان. ومعظم هذه الاقتراحات لا تجاوز مرحلة القراءة الثانية ما لم تزيدها الحكومة أو على الأقل لا تعترض عليها. pactet. Pierre. op.cit.p.168.

(2) The official opposition in the British parliament, Re _ ference services, Central office of information, London , May 1987 . P.1_2.

(3) وقد وصل دور جماعات الضغط إلى القدر الذي أسقطت به حكومات مثال ذلك: ما حدث في عام 1980 حين قدمت حكومة حزب العمال البريطاني استقالتها نتيجة الإضرابات الكبيرة التي قامت بها نقابات العمال.

(3) Laver Michael _ invitation to politics, Great Britain, 1983, P. 186

(4) راجع في هذا الصدد:

John P. Mackintosh, The government and politics of Britain, Great Britain 5 th edition, 1982, P. 89 and suivant. Brennan Tom, op. cit, P. 72.

(5) أ.د. عبد الحميد متولي، أ.د. محسن خليل، أ.د. سعد عصفور في كتاب القانون الدستوري والنظم الدستورية - منشأة المعارف - الإسكندرية - دون سنة طبع، ص 175.

ويتكون البرلمان البريطاني من مجلسين هما: مجلس اللوردات (House of Lords) ومجلس العموم (House of commons)[1] ولكل من هذين المجلسين اختصاصات معينة يتفوق فيها مجلس العموم على مجلس اللوردات الذي لم يعد للأخير حالياً سوى اختصاصات بسيطة.

## أولاً: مجلس اللوردات (House of Lords)

يمثل مجلس اللوردات الإرستقراطية البريطانية التي ما زالت قائمة ولها احترامها رغم تطور الظروف الاجتماعية. كما أنه من المؤسسات السياسية القديمة الذي يجد أصله في المجلس الكبير وبالضبط في طبقة الأشراف والنبلاء ورجال الدين. وبالإضافة إلى ذلك فهو ذو صبغة محافظة رغم ما فيه من بضع عشرات من العمال الأعضاء. ويتكون مجلس اللوردات[2] من أكثر من ألف عضو وستة وعشرين عضواً دينياً، وهم أعضاء: بالوراثة، وأعضاء بالتعيين وأعضاء بالانتخاب بين اللوردات.

### 1 – اعضاء بالوراثة:

وهم حاملو لقب اللوردية بحكم الإرث الذي أنعم به الملك على أسلافهم. وهؤلاء يكونون الغالبية في المجلس إذ يبلغ عددهم ثمانمائة عضو من مجموع عدد أعضاء المجلس البالغ حوالي الألف.

### 2 – اعضاء بالتعيين:

وهؤلاء الأعضاء يتمثلون في:

1- لوردات يعيّنون بواسطة الملك بعد موافقة الوزارة اعترافاً بما قاموا به من خدمات للدولة. ويكون التعيين لمدى الحياة، وعددهم واحد وثلاثون عضواً.

2- اللوردات الروحيون، وعددهم ست وعشرون أسقفاً من أعضاء الكنيسة وهم: رئيساً أساقفة كنتربري (Cantorbery) ويورك (York) وأساقفة لندن

(1) يرجع البعض من الفقهاء نشأة ازدواج مجلس البرلمان في بريطانيا إلى محض الصدفة. ومن هؤلاء:
Chantebout, Bernard "Droit constitutional et science politique" Armand colin,7ed, 1980, P. P. 100 et 271.

(2) راجع التفصيلات في تكوين مجلس اللوردات على سبيل المثال:
Britain 1992 - an official handbook Prepared by the Central office of information, London, Hm so, P. 31 - 32.

وونشستر (Winchester) ودرهام (Durnam). وكذلك واحد وعشرون مقعداً مخصصة لأقدم الأساقفة. ويتمتع هؤلاء اللوردات الروحيون بعضوية المجلس طوال شغلهم وظائفهم الروحية بحيث تزول عنهم العضوية عند تركهم هذه الوظائف.

3- لوردات الاستئناف العادي Lords of oppral in ordinary وعددهم تسعة. وتكون عضويتهم لمدى الحياة نظراً لأنهم يشغلون وظائفهم على هذا النحو.

3 – أعضاء بالانتخاب:

وهؤلاء اللوردات يمثلون إسكتلندا وعددهم ستة عشر عضواً. ويقوم بانتخابهم جميع لوردات إسكتلندا دون غيرهم. وترتبط مدة عضوية هؤلاء بمدة نيابة مجلس العموم.

وكان هناك لوردات يمثلون إيرلندا إلا أنه بعد انفصالها عام 1922 انتهى هذا التمثيل في مجلس اللوردات وتبقى منهم ستة فقط بعد أنْ وصل عددهم ثمان وعشرين عضواً ويلاحظ أنه يحق للنساء عضوية مجلس اللوردات بمقتضى القانون الدستوري الصادر في 13 فبراير (شباط) عام 1958 حيث يبلغ عددهن ثلاث عشرة سيدة. ورغم ما يبدو من ضخامة عدد مجلس اللوردات فإن عدد الذين يحضرون جلساته في الظروف العادية قلما يصل إلى مئة لورداً. ويعتبر مجلس اللوردات من الناحية الشكلية المحضة هو المجلس الأعلى. والواقع أن هذا الاعتبار كان حقيقياً ومتفقاً مع ما هو قائم بالفعل حتى قرب نهاية القرن الثامن إذ كان هو المجلس الأعلى شكلاً وفعلاً. إلا أنه منذ ذلك القرن الذي أخذت فيه المبادئ الديمقراطية تتأكد وتسود، أخذ مجلس اللوردات في الهبوط من حيث الأهمية والسلطة بالنسبة للمجلس الآخر، وهو مجلس العموم. ومن الجدير بالذكر أن مجلس اللوردات كان يتمتع في الأصل بذات الاختصاصات التي يمارسها مجلس العموم، بحيث كان يتعين موافقة المجلسين على مشروعات القوانين قبل رفعها إلى الملك لإقرارها. ولكن هذه الاختصاصات لمجلس اللوردات قد تضاءلت فيما بعد إلى حد كبير على النحو التالي:

فلقد قرر قانون البرلمان الصادر في عام 1911 عدم اختصاص مجلس اللوردات بنظر مشروعات القوانين المالية[1] (Mony bill).

أما بالنسبة لسائر القوانين الأخرى غير المالية فإن اختصاص مجلس اللوردات بشأنها يتمثل في حق الاعتراض عليها فقط الذي تقرر بقانون عام 1911م.

ويستطيع مجلس اللوردات ـ إذا ما استخدم حق الاعتراض ـ أن يوقف إصدار القانون لمدة سنتين يحق لمجلس العموم بانتهائها استرداد القانون المعترض عليه وإرساله إلى الملك لإصداره. ولكن هذه المدة تم تخفيضها إلى سنة ـ واحدة على الأكثر ـ بموجب قانون دستوري آخر صدر في 16 كانون الأول عام 1949 وتحسب هذه المدة ابتداء من الموافقة الأولى لمجلس العموم ثم اعتراض مجلس اللوردات ثم الموافقة الثانية للمجلس الأول. وبعد انتهاء تلك المدة يصدر القانون ويصبح نافذاً دون الالتفات لاعتراض مجلس اللوردات عليه. من هنا يتبين أن مجلس اللوردات فقد اختصاصاته التشريعية من جهة، ومراقبة أعمال الوزارة من جهة ثانية. وهي التي أصبحت من اختصاص مجلس العموم وحده.

ولا شك أن تقليص اختصاصات مجلس اللوردات إلى هذا الحد ـ باعتقادنا ـ يتماشى مع مبدأ الديمقراطية السليمة، وذلك لأن مجلس العموم البريطاني هو المجلس المنتخب والممثل الحقيقي للشعب البريطاني، وبالرغم من أن مجلس اللوردات الحالي لم يعد يتمتع بأية صلاحية سياسية تقريباً، فقد بقيت صلاحياته القضائية يمارسها الشيوخ التسعة القضائيون الذين يتولون محاكمة الوزراء المتهمين من مجلس العموم وهم يبقون حتى في حال إلغاء المجلس. ونظراً لقلة الأهمية السياسية لمجلس اللوردات فقد أصبحت اجتماعاته تقتصر على حوالي خمسين عضواً من أصل الألف. إذن على ضوء ذلك نستطيع القول: إنه أصبح مجلساً استشارياً تقريباً دونما أي حق تشريعي فعلي[2]، كما أنه لا يملك أي سلطة سياسية في مراقبة الحكومة. ونتساءل هنا: إذن لماذا يتمسك البريطانيون بمجلس اللوردات رغم أفول نجمه[3]؟؟ الواقع أن السبب الذي

(1) Laskri Harold J: le government Parlementaire en Angleterre Paris. PUF, 1950 p 75.

(2) Houriou Andre': dRoit Constitutionnel et institutions Politiques. Tome (M) P. 355.

(3) Donald Shelll, University of Bristol, House of Lords, Philip Allan & Barnes and Noble Books, part 9, From P. 200 _ 212.

يحملهم ـ عدا العرف ـ على الإبقاء على مجلس اللوردات الذي لم يعد له أي دور في اللعبة البرلمانية ذاتها هو أنه يظل عنصراً مهماً في تكوين الرأي العام. فعلى مقاعده تجلس شخصيات من الدرجة الأولى، كما أن، تدخلاته ـ رغم أنها نادرة نسبياً ـ تكون على مستوى عال. ثم إن اللوردات ـ من ناحية أخرى ـ بعد تحررهم من معظم أعباء الحياة البرلمانية يتاح لهم درس المشاكل والتفرغ لفحصها بكفاءة وتؤدة، وبذلك تكون لهم سلطة أدبية ليست خالية من الأهمية[1].

ونحن ننضم للرأي الذي يعتبر مجلس اللوردات أثراً من الآثار التاريخية التي يجب الاحتفاظ بها في المؤسسات السياسية العامة في بريطانيا. ولكي نفهم لماذا يحتفظ المجتمع الإنكليزي حتى الآن به، فإنه يجب علينا أن نفهم أن النظام الإنكليزي لا يمكن سبر أغواره إلا إذا عرفنا طبيعة هذا المجتمع التي تقوم على أساس إخلاصه وتمسكه بالتقاليد وبدروس الماضي[2].

وملخص القول: لقد تحول مجلس اللوردات حالياً إلى مجرد مجلس لإبداء الرأي الفني بشأن ما يعرض عليه. وهذا ما دفع بالبعض إلى المطالبة بإلغائه في حين طالب آخرون بتجديده. ونظراً للدور الذي يلعبه في استشاراته ومكانة التقاليد في النظام البرلماني فإن الاتجاه نحو التجديد يبدو هو الأسلم والأصلح لما يتمتع به هذا المجلس من خبرات مختلفة.

## ثانياً: مجلس العموم (House of commons)[3]

يعتبر مجلس العموم الهيئة النيابية التي تمثل الشعب البريطاني. وهو يتكون من ستمائة وخمسين عضواً. ويتم اختيارهم عن طريق الانتخابات العامة الحرة المباشرة

---

- David Judge, the Politics of Parliam entary Reform, 1983, Heinmann Educational Books, London, Exeter, (New Hapshire), Part 3, Consciusion P,184 - 200.

(1) Houriou Andre': OP, cit, P, 366.

(2) الدكتور ربيع أنور فتح الباب ـ الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ عام 1992م، ص 239.

(3) راجع المزيد من التفصيل:

- J.O Murray, Government and people, Harrap, London, 1973, P. 123.
- E. C. S. Wade and G. God Frey Philips, Op. cit, P. 147.
- Britain, 1992, Op. cit, P. 32.

السرية[1]، لمدة خمس سنوات وإن كان في كثير من الأحيان لا يتم مجلس العموم مدة فصله التشريعي كاملاً بسبب لجوء الوزارة إلى حله قبل انتهاء مدته لإجراء انتخابات جديدة بقصد تجديد المجلس[2]. وأحياناً يستطيع مجلس العموم إطالة مدته لأكثر من خمس سنوات وهذا ما حدث بالفعل أثناء الحرب العالمية الأولى والثانية.

ويكون لمجلس العموم رئيس يسمى المتحدث (The Speaker) الذي يختار من بين الأعضاء عند افتتاح الدورة البرلمانية الجديد[3]. ويعد رئيس المجلس بمثابة حلقة اتصال بين المجلس والملك من ناحية وبين مجلس العموم ومجلس اللوردات من ناحية أخرى[4]. فضلاً عن أنه يترأس جلسات المجلس ويتكلم كل ما يتعلق بالمجلس وغير ذلك من الوظائف الأخرى[5]. ومن الطبيعي أن يصبح مجلس العموم البريطاني صاحب الوظيفة التشريعية بالمعنى الحقيقي بعد أن تقلصت اختصاصات مجلس اللوردات بدءاً من عام 1911م، وعدم مباشرة الملك لحق الاعتراض على القوانين من الناحية الواقعية.

على أن أهمية مجلس العموم لا تكمن فقط في مباشرة الوظيفة التشريعية، ذلك أن تكوين الوزارة بكاملها واستمرارها في تولي شؤون الحكم إنما يرجع أمره إلى مجلس العموم. بالإضافة إلى أن اختيار رئيس الوزراء وغالبية الوزراء يكون من بين أعضاء هذا المجلس. وكذلك ضرورة استناد الوزارة القائمة على ثقة المجلس[6].

(1) كانت مدة نيابة مجلس العموم سبع سنوات ثم أصبحت خمس سنوات بمقتضى قانون البرلمان الصادر عام 1911م.

(2) راجع كلا من:

- Donagh Mc. Donald, "Parliament at work" Great Britain, 1988, P. 20.
- John Alder, the constitutional and administrative Law. Macmillan education l. t. d, London, first Published, 1989, P. 105.

وينقسم أعضاء مجلس العموم الـ 650 عضواً على النحو الآتي: 72 مقعداً لإسكتلندا و 38 مقعداً لويلز و 17 مقعداً لإيرلندا الشمالية والباقي لإنكلترا.

- Britain's System of Government, written and Prepared for the foreign and commonwealth office by Reference services, Central office of information, 1990, P. P. 7 - 8.

(3) O. Hood Philips, paul Jackson, "constitutional and Administrative Law" 1978 - Op. cit, P. 183.

(4) Heater Derek, "Parliament at work", Oxford University Press 1982, P.211.

(5) Adonis, Andrew Parliament Today, Manchester University Press, Great Britain 1990, P.59.

(6) Laskri Harlord, j.:Le gouvernement parlementaire en Angleterre Paris, P. U, F, 1950, p.97.

وقد كانت أول خطوة واضحة نحو زيادة أهمية مجلس العموم على مجلس اللوردات سنة 1832 ، عندما عدّلت قوانين الانتخابات تعديلاً من شأنه توسيع القاعدة الشعبية التي يمثلها مجلس العموم، وكان نتيجة ذلك زيادة وزن المجلس بطبيعة الحال.

ولقد اتجه التطور في النظام البرلماني البريطاني نحو ازدياد دور ونشاط الحكومة، بحيث أصبحت هي التي توجّه الدولة، وتقود أعمال البرلمان، الذي انحصر دوره حالياً في مساعدة الحكومة على أداء مهمتها. ولعل سبب هذا التطور هو أن الحكومة تمثل الرأي العام بنفس قدر تمثيل البرلمان، لأنها تنتخب وتختار في نفس الانتخابات العامة التي يتم فيها اختيار أعضاء مجلس العموم.

كما أن مناقشة برنامج الحكومة تتم في مجلس العموم وحده، وليس أمام مجلس اللوردات. أما فيما يتعلق بجدول أعمال المجلس فإن الحكومة هي التي تقوم بتحديده بواسطة أحد أعضائها الذي يعيّن كزعيم للمجلس لهذا الغرض. ويحرص هذا الزعيم على استشارة المعارضة، ويجب أن يأخذ في اعتباره حقوق الأعضاء من جميع الأحزاب الممثلة في مجلس العموم.

أما بالنسبة للعملية التشريعية ـ التي تعتبر من أهم اختصاصات مجلس العموم[1] ـ فإنها تبدأ عادة من قبل الوزارة باقتراح مشروعات القوانين اللازمة. ومع هذا فليس هناك ما يمنع من أن يبدأ الاقتراح بمشروع القانون كذلك من أحد أعضاء المجلس ولكن هذا لا يحدث إلا نادراً. ولهذا فإن مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تمثل الجانب الأهم الذي يجد الفرصة للتحول إلى قوانين[2] ، ولا يجوز أن يفهم من هذا أن الوزارة وحدها هي التي تقود العملية التشريعية، وإنما نجد أن للتنظيم الحزبي دوراً مهماً في الواقع حيث تبحث مشروعات القوانين ذات الأهمية في لجان حزب الأغلبية الذي تتبع منه الوزارة التي تقوم فيما بعد بإعداد مشروع القانون وتتقدم به إلى مجلس العموم لمناقشته والتصويت عليه. إذن فالبرلمان لا يكاد يجد له دوراً في اقتراح القوانين وإنما تكمن مهمته الأساسية في رقابة المشروعات الحكومية والتأكد من مطابقتها

(1) Britain's System of Government, Op . cit, P. 5 ـ 6.

(2) ففي إحصائية قدمها Pactet أن المشروعات البرلمانية التي تصل إلى مرحلة التصديق النهائي لا تجاوز 10٪ من مجموع القوانين التي ينظرها البرلمان. ومعظم هذه الاقتراحات لا تجاوز مرحلة القراءة الثانية ما لم تؤيدها الحكومة أو على الأقل لا تعترض عليها. Pactet. Op.cit. p168.

لبرامج الحزب. فبينما تلعب الحكومة الدور الأساسي في اقتراح القوانين وإعدادها، وصياغتها بينما يقتصر دور البرلمان على التصديق على هذه المقترحات[1].

وفي العادة تتفوق المشروعات الحكومية على تلك البرلمانية من حيث فرص الوصول إلى المراحل النهائية للتصويت.

أما المشروعات البرلمانية (مشروعات القوانين) فغالباً ما تكون بسيطة تتفادى إثارة المشاكل المعقدة كالتنظيم الإداري أو القضائي؛ لأن التعرض لهذه المشاكل يجعل من المستحيل الموافقة عليها ما لم يؤيدها الوزير المختص وهي مسألة يتحمّل العضو عبء تحقيقها.

وقد جرى العرف على تخصيص يوم واحد هو يوم الأربعاء من كل أسبوع لمناقشة المشروعات المقدمة من أعضاء البرلمان. ويمكن القول إن اقتراح القوانين كحق يشترك فيه كل من الحكومة والبرلمان ما هو إلا ادعاء نظري لا يستند إلى أساس من الواقع لأن امتيازات الحكومة تكاد تقصر هذا الحق عليها.

ويمر مشروع القانون عادة في مجلس العموم بالخطوات الآتية:

يخطر المجلس بالمشروع ثم يقرأ المشروع مرتين. وبعد ذلك يحال إلى لجنة بالمجلس ثم يعاد عرضه على المجلس ليقرأ مرة ثالثة. ويلي ذلك تصويت المجلس عليه. ثم تتم إحالته إلى مجلس اللوردات ليمر بنفس الخطوات.

وبعد موافقة مجلس العموم على مشروع القانون وعدم اعتراض مجلس اللوردات عليه، فإنه يختم بخاتم الملك أو الملكة ويصبح قانوناً نافذاً. وقد جرى العمل في بريطانيا على ضرورة أن يوافق التاج، بمعنى أن مجرد حق اعتراضه لم يعد وارداً في الحياة الدستورية البريطانية منذ أمد بعيد.

ولا شك أن إحالة مشروع القانون بعد موافقة مجلس العموم إلى مجلس اللوردات تعتبر مجرد صيغة شكلية، وذلك لأن مجلس اللوردات لا يملك أي سلطة تجاه هذه القوانين. وكل ما يملكه هو تأخير الموافقة عليه بعض الوقت وهي سنة على الأكثر، كما نص على ذلك القانون الدستوري الصادر في 16 كانون الأول (ديسمبر) عام

(1) Meller. J. Leo, Les parlements, Paris p. 99.

1949م. أما بالنسبة لموافقة الملك على مشروع القانون وإصداره فهي بدورها عملية شكلية من آثار الماضي، تنتهي دائماً بختمه بخاتم الملك ويصبح قانوناً نافذاً.

ويستطيع الرأي العام أن يسمع صوته للبرلمان أثناء عرض أي موضوع أو سير كل مشروع قانون في مراحله المتعددة، من خلال الصحافة ووسائل الإعلام من إذاعة وتلفزيون والأحزاب السياسية وبواسطة الخطابات أو الزيارات لرئيس المجلس سواء من الأفراد أو المنظمات أو أصحاب الحرف التي تتأثر مصالحها باقتراحات معينة. وبالرغم من شرعية السيادة التي يتمتع بها البرلمان والسلطة التي يملكها داخل حزب الأغلبية فإن أكثر الحكومات ثقة بنفسها مضطرة إلى متابعة مختلف الآراء؛ لأنها تعلم أن المعارضة تقف لها بالمرصاد ومستعدة دائماً لأن تحل محلها.

ومن جهة أخرى تتضح الصلة المتبادلة بين الحكومة والبرلمان في مجال ما يسمى بالتفويض التشريعي. ذلك أنه لا يمكن أن تؤدي الخدمات العامة في دول حديثة ما لم يكن للوزير سلطة إصدار القرارات المنظمة لعدد كبير ومتنوع من الموضوعات. وعلى آية حال فإن الوزير في بريطانيا يملك إصدار تلك القرارات بالقدر الذي تخوله إياه القوانين. وهو - أي الوزير - حين يصدر قراراته التي تكون لها قوة القانون فإنه يتوجب أن تعرض هذه القرارات على كل من مجلسي البرلمان، حيث تتاح لكل منها فرصة إلغائها إذا أراد[1].

أما فيما يتعلق بالقوانين المالية فلم يعد لمجلس اللوردات - كما رأينا - أي اختصاص بشأنها بموجب القانون الصادر عام 1911م وإنما أصبح هذا الاختصاص من شأن مجلس العموم وحده؛ لأن القوانين المالية هي محور حياة الدولة الحديثة وترجمان سياستها العامة.

وعلى ضوء ما سبق فإن مجلس العموم يختص بمناقشة الميزانية العامة والموافقة على قوانين الضرائب والمصاريف العامة.

ففيما يتعلق باقتراح القوانين المالية الخاصة بالنفقات العامة التي تؤدي إلى خلق إنفاق جديد أو زيادة الإنفاق القائم فإنه يقتصر - عملاً - على وزراء التاج الذين يسهل عليهم الحصول على موافقته. فعلى الرغم من عدم وجود أي قاعدة عرفية أو مكتوبة

(1) لم يحاول مجلس اللوردات مطلقاً أن يلغي القرارات الوزارية.

تحرم النواب من حق الاقتراح في هذا المجال، إلا أن حقهم قد انحصر في مجرد لفت نظر التاج إلى إصلاح يراد تحقيقه[1].

وأما فيما يتعلق باقتراح القوانين المالية الخاصة بالموارد العامة فإن سلطة التاج والبرلمان هنا لا تختلف عنها في مجال النفقات العامة. فالقاعدة أن البرلمان لا يوافق على قبول الاقتراح بخلق ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب القائمة ما لم يكن ذلك ضرورياً للمرافق العامة، وفقاً لما يراه التاج ووزراؤه[2]. على أنه يجب التمييز في هذا المجال بين الضرائب القومية والضرائب المحلية. فبينما يقتصر حق اقتراح القوانين الضريبية القومية على التاج ووزرائه فحسب فإنه يسمح لأعضاء البرلمان بإيداع مشروعات قانونية تتعلق بالضرائب المحلية.

ومما يجدر بالذكر أن لمجلس العموم مجموعتين سياسيتين كبيرتين هما: الأغلبية والمعارضة، وحولهما تنتظم الحياة السياسية للمجلس. وتشكل هاتان المجموعتان حلقة وصل بين الإرادة الشعبية والعمل الحكومي. وإذا كان النظام البرلماني يقوم على رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية فإن لمجلس العموم وحده دون مجلس اللوردات الحق في مساءلة الوزارة ومنحها الثقة أو حرمانها منها. ويكاد يصبح اللجوء إلى استخدام حق تقرير مسؤولية الوزارة السياسية نادراً في بريطانيا. فمنذ سنة 1895م لم يجبر مجلس العموم البريطاني، أية حكومة على الاستقالة، على اعتبار أن الحكومة تنبثق أساساً عن الأغلبية البرلمانية. وإذا حدث خلاف بين الوزارة والبرلمان فإن الأمر في هذه الحالة مرده إلى الشعب ذاته الذي يتعين الرجوع إليه لإبداء رأيه في هذا الخلاف عن طريق حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة يتضح فيها رأي الشعب في هذا الخصوص. وبذلك أصبح المجال الحقيقي لرقابة مجلس العموم على الحكومة متمثلاً في حق السؤال الذي يبقي الحوار دائماً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

كما أصبح البرلمان البريطاني حلقة اتصال بين حكومة تحدد وتنفذ سياسة معينة، ومجموع الناخبين الذين يتقبلون أو يرفضون هذه السياسة. وفضلاً عن ذلك فإن الشعب البريطاني حينما يختار أغلبية معينة فإنه لا يختار نواباً بقدر ما يختار برنامج

(1) Meller. J. Leo. Les Parlements. Paris 1966. P. 149.

(2) Anson William: Loi et partique constitutionnelle en Angleterre. Paris, p. 331.

(3) Hauriou (A.); op.cit.p 403, 404.

الوزارة التي يترأسها زعيم حزب الأغلبية الذي قدم برنامجاً لعمله ونال بموجبه موافقة أغلبية الشعب. مما يجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان (مجلس العموم) والرأي العام معاً. حتى لقد قيل: إن الحكم في بريطانيا هو حكومة الرأي العام.

## الفرع الثالث: نطاق الشورى ومدى إلزاميتها في بريطانيا

وجدنا أن النظام البرلماني الحالي في بريطانيا قد جعل من الوزارة وريثة لحقوق التاج وامتيازاته. وحوّل الملك إلى مجرد رمز فقد قوته السياسية. وتركزت بموجبه كل مظاهر السلطات التشريعية والتنفيذية والمالية بيد الوزارة، التي تعتبر المحرك الحقيقي لنشاط الدولة. ولم يترك للبرلمان سوى حق الموافقة على القوانين التي تقترحها الحكومة.

وقد وجدنا أن الملك يختص بالموافقة على القوانين التي يقرها مجلس العموم. وهو اختصاص لم يعد له سوى محتوى نظري حيث لم يعد بإمكان الملك الاعتراض على القوانين التي يسنّها البرلمان منذ سنة 1707م. وأصبح تصديق الملك على القوانين التزاماً لا يملك الفكاك منه. كما أصبح من الثابت أنه لا يملك حق رفض التصديق. وهذا ما يجعلنا نقول: إن نتيجة الشورى الصادرة عن البرلمان بشأن القوانين التي يسنّها هي ملزمة للملك الذي لا يملك الحق في وقف تشريع وافق عليه ممثلو الأمة، وإنما عليه أن يختمه بخاتمة ويصدره ليصبح قانوناً نافذاً. وقد جرى العمل في بريطانيا على أن يوافق التاج، بمعنى، أن مجرد حق اعتراضه لم يعد وارداً في الحياة الدستورية منذ أمد بعيد.

وإذا كان البرلمان المنتخب صاحب الحق في سحب الثقة من الوزارة، فإن الوزارة بالمقابل لها الحق في حل البرلمان بموافقة الملك عندما ينشأ نزاع بين الوزارة ومجلس العموم. وهنا فإنه يتوجب على الملك الرجوع إلى الشعب لإبداء رأيه في الخلاف عن طريق إجراء انتخابات جديدة. كما أن الوزارة قد تلجأ إلى حل مجلس العموم بموافقة الملك عند تأكدها من مساندة الناخبين للأغلبية التي تمثلها ومعارضتهم للأقلية. وبذلك تدعم الوزارة أغلبيتها وتعزز مركزها فتضعف أمامها المعارضة وبالتالي تضمن الوزارة بقاءها في الحكم لعدة سنوات. أما نتيجة الشورى الصادرة عن الشعب وهي فوز أحد الحزبين بالأغلبية المطلوبة في الانتخابات العامة فإنها ملزمة للملك بدليل أنه لم يعد اختيار رئيس الوزراء أو الوزراء بين الأمور التي تتوقف على إرادة التاج وإنما أصبحت الوزارة منصباً حزبياً يستند إلى إرادة الناخبين.. ويلتزم الملك بتعيين زعيم الحزب الفائز

بالأغلبية رئيساً لمجلس الوزراء باعتبار أن الشعب هو الذي اختار بالأغلبية حزباً معيناً ويكون بالتالي قد اختار رئيس مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره ـ دون تدخل من الملك ـ باختيار مساعديه من الوزراء من بين أعضاء البرلمان واختيار بعض الوزراء الذين ينتمون للحكومة (Cabinet) من خارج البرلمان.

أما فيما يتعلق بالقوانين فإن الفكر السائد في بريطانيا أن القانون وإن كان نصاً يوافق عليه البرلمان ويصدّق عليه التاج، فإنه أولاً وقبل كل شيء العمل الذي أعدّ له ودرست احتمالاته في مجلس الوزراء باعتبار أن الوزارة التي تتكون من زعماء الحزب الغالب في البرلمان يقع عليها عبء التعبير عن مطالب الحزب وتحقيق برامجه. وقد وجدنا أن الوزارة لها حق اقتراح القوانين. وفي نفس الوقت ليس هناك ما يمنع من أن يكون من أحد أعضاء البرلمان، وإن كان هذا لا يحدث إلا نادراً. لذلك فإن مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تمثل الجانب الأهم الذي يجد الفرصة للتحرك إلى قوانين. كما أننا نجد أن للتنظيم الحزبي دوراً مهماً في الواقع، حيث إن مشروعات القوانين ذات الأهمية تبحث في لجان حزب الأغلبية الذي تتبع منه الوزارة التي تقوم فيما بعد بإعداد مشروع القوانين وتقديمه إلى مجلس العموم. وبالإضافة إلى هذا فإن أعضاء الوزارة يشاركون في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان والتصديق عليها باعتبارهم أعضاء في المجلس التشريعي.

إذن فمهمة البرلمان الأساسية تكمن في رقابة مشروعات القوانين الحكومية، والتأكد من مطابقتها لبرامج الحزب. بالإضافة إلى دوره في مناقشة هذه المشروعات التي تعدّها وتصيغها الحكومة والتصديق عليها. ويعني هذا وجوب أن تأخذ الحكومة بمشورة البرلمان بشأن اقتراحات القوانين. وفي بادئ الأمر يقوم مجلس العموم بمناقشتها والتصويت عليها ثم يحيلها إلى مجلس اللوردات. وتعتبر هذه الإحالة شكلية حيث لا يملك مجلس اللوردات أي سلطة حيالها سوى تأخير الموافقة عليها سنة على الأكثر. وبعد ذلك يسترد مجلس العموم مشروع القانون، ويرفعه إلى الملك ليختمه بخاتمة ويقوم بإصداره ويصبح نافذاً.

ولا شك أن نتيجة الشورى التي تصدر عن البرلمان بشأن مشاريع القوانين هي ملزمة للملك وليست معلمة. حيث لم يعد بإمكانه الاعتراض على القوانين التي يسنّها البرلمان منذ سنة 1707م. وأصبح تصديقه عليها التزاماً لا يملك الفكاك منه. كما

أصبح من الثابت أنه لا يملك حق رفض التصديق أو وقف تشريع وافق عليه ممثلو الأمة ومن جانبه أكد الفقه أن الملك ـ وبمقتضى عرف ثابت يرجع إلى مئات السنين ـ يلتزم بالتصديق على القوانين.

أما بالنسبة للقوانين المالية فلقد قرر قانون البرلمان الصادر عام 1911 عدم اختصاص مجلس اللوردات بنظر مشروعات القوانين المالية. وبذلك تبقى هذا الاختصاص لمجلس العموم وحده. ويتوجب على الحكومة أخذ مشورة مجلس العموم بخصوص الميزانية العامة الذي يقوم بمناقشتها، والموافقة على قوانين الضرائب والمصاريف العامة. وقد جرت القاعدة على أن البرلمان (مجلس العموم) لا يوافق على قبول الاقتراح بخلق ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب القائمة ما لم يكن ذلك ضرورياً للمرافق العامة وفقاً لما يراه التاج ووزراؤه.

ومن ناحية أخرى فإن دور الشعب (الرأي العام) لا يقتصر على إبداء رأيه في النزاع الذي ينشأ بين الوزارة ومجلس العموم ولا على لجوء الحكومة التي تمثل الأغلبية إليه عندما تتأكد من مساندتها له، بقصد دعم أغلبيتها، وتعزيز مركزها أمام المعارضة عن طريق الانتخابات العامة فحسب بل إن الرأي العام يستطيع أيضاً أن يسمع صوته للبرلمان ويبدي برأيه أثناء عرض أي موضوع أو سير كل مشروع قانون في مراحله المختلفة، عن طريق الصحافة ووسائل الإعلام العديدة، والأحزاب السياسية والخطابات، والزيارات لرئيس المجلس سواء من الأفراد أو المنظمات أو أصحاب الحرف التي تتأثر مصالحها باقتراحات معينة. أما نتائج هذه الشورى والآراء التي يبديها الشعب فلا شك أنها تكون محل اعتبار لدى البرلمان، والسلطة التي يملكها داخل حزب الأغلبية. ومن جهة أخرى فإن أكثر الحكومات البريطانية ثقة بنفسها مضطرة إلى متابعة مختلف الآراء لأنها تعلم أن المعارضة تقف لها بالمرصاد وهي مستعدة دائماً لأن تحلّ محلّها في سدة الحكم. ونحن إلى جانب الرأي الذي يعتبر الحكومة في بريطانيا مسؤولة أمام البرلمان (مجلس العموم) والرأي العام معاً وبالتالي فإنه لا يصدق إلى حد كبير القول بأن الحكم في بريطانيا هو (حكومة الرأي العام).

## المطلب الثاني: الشورى في الولايات المتحدة الأمريكية

**التمهيد:**

يعتبر النظام الرئاسي أحد صور النظام النيابي PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT وهو الذي يجمع فيه رئيس الدولة بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معاً ولا يكون الوزراء فيه إلا مجرد سكرتيرين أو مساعدين للرئيس، يعينهم ويعزلهم ويسألون أمامه وحده ولا يسألون أمام البرلمان[1].

ويقوم النظام الرئاسي على ثلاثة أركان وهي:

(أ) حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة.

(ب) خضوع الوزراء خضوعاً تاماً لرئيس الدولة.

(جـ) فصل السلطات إلى أقصى حد ممكن.

ويطبق النظام الرئاسي في أوضح صورة في الولايات المتحدة الأمريكية منذ صدور دستورها عام 1787.

ويعتبر الدستور الأمريكي دستوراً اتحادياً مكتوباً وجامداً[2]. وهذا الجمود مرجعه إلى الشروط الواجب توافرها لأي تعديل فيه وإن كان هذا لا يمنع من وصف الدستور الأمريكي بأنه بمثابة وثيقة حية تتسم بالمرونة والقدرة على التغيير كلما اقتضت الظروف[3]. وقد بلغت تعديلات الدستور الأمريكي حتى عام 1982م - على سبيل المثال - ستة وعشرين تعديلاً[4].

---

(1) Barthelemy: "Le Droit constitutionnel" Paris, 1933, P. 150.

(2) الدستور الأمريكي هو اول دستور مكتوب صدر عام 1787م ثم انتقلت فكرة الدساتير المكتوبة إلى فرنس فصدر اول دستور لها عام 1791م ثم الدستور البلجيكي عام 1831م والدستور الإيطالي عام 1848م والألماني عام 1919م والمصري عام 1923م والأردني عام 1928م وغير ذلك من البلدان.

(3) Ritchard C. Remy, Lany Elawitz & William Berlin Government in United State, Macmillan Publishing combany, 1984, P. 59. .

(4) راجع وورلد بوك انسا يكلوبيديا، دستور الولايات المتحدة الأمريكية مع ملاحظات توضيحية، مترجم للعربية، اصدرته وكالة الإعلام الأمريكية، ث، وورك بوك انك، 1986. ص 13.

- Documents detude, Droit constitutionnel et Institutions Politiques, No 1. 01. Sous La direction de M. Georges Burdeau, Les Institutions des Etats Unis, La Documentation. Francaise, Mai, 1981, P. P2 - 15.

وقد توالت في ظل الدستور الأمريكي الحالي الصادر عام 1787 حكومات ذات طبائع مختلفة. ففي فترة من الفترات كان الكونغرس هو الهيئة المسيطرة على الحياة السياسية في الولايات المتحدة حتى عرف النظام الأمريكي بأنه نظام حكومة الكونغرس Le Government Congressional، ثم سيطرت في فترة أخرى المحكمة العليا حتى أطلق على النظام الأمريكي بأنه نظام حكومة القضاة Le Governmentdes Juges. وفي الوقت الحاضر فإن النظام الأمريكي هو النظام الرئاسي Le Government Presidential ويقوم النظام الرئاسي أساساً على مبدأ الفصل التام بين السلطات في الدولة. وتركيز السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة الذي يتولاها ويمارسها ممارسة فعلية، وخضوع الوزراء خضوعاً تاماً لرئيس الدولة وحده.

ورغم أن دستور الولايات المتحدة قد أقام النظام الأمريكي على أساس الفصل المطلق بين السلطات، إلا أن التطبيق العملي قد أثبت استحالة الأخذ المطلق للمبادئ النظرية لهذا الفصل وذلك لمجافاته لطبائع الأشياء لما يسببه من مخاطر وأضرار ولبعده عن تحقيق الصالح العام.

فكل سلطة من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية لا يمكن أن تعمل مستقلة ومنفصلة عن غيرها من السلطات لتداخل المصالح واحتياج كل سلطة إلى معاونة الأخرى حتى يتحقق الصالح العام للدولة على الوجه الذي يتفق والروح الديمقراطية السليمة. وقد أدى هذا التطور إلى تفسير بعض نصوص الدستور على أنها تؤدي إلى الفصل النسبي الذي يسمح ببعض التداخل في الاختصاصات، كما أن العمل قد أدى - كما سنرى - إلى الأخذ ببعض مظاهر التعاون وإن لم ينص عليها الدستور[1].

وإن أبرز مظاهر الفصل التام التي نص عليها الدستور الأمريكي أنه جعل رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية حيث يكون رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في نفس الوقت. ومما يزيد من قوة الرئيس انتخابه بواسطة الشعب لا البرلمان. كما يلاحظ أنه وإن كان مكلفاً بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضله في الانتخاب

---

(1) انظر في هذا التحول:

Burdeau (G.), op.cit, p 183 et suiv - Hauriou (A) op.cit, p 497.

إلا أنه بحكم شخصيته ورئاسته لذلك الحزب يقوم بدور شخصي خطير في توجيه سياسة الدولة وطبعها بطابعه الشخصي. وما دام الرئيس يتمتع بالسلطة الفعلية فتكون نتيجة ذلك أن وزراءه (المعروفين في أمريكا باسم السكرتيرين secretions) يخضعون له خضوعاً تاماً ولا يستطيعون الاستقلال بسياسة مستقلة عن سياسة رئيس الجمهورية الذي يخضعون له في تعيينهم[1]، وأثناء مباشرتهم لأعمالهم وفي عزلهم، وذلك لأن الدستور يقرر أن سياسة رئيس الجمهورية هي التي يجب أن تسود. وكذلك من مظاهر الفصل الشديد بين السلطات اختيار القضاة بالانتخاب وعدم تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا باتباع الإجراءات المقررة لتعديل الدستور، كما تتجلى هذه المظاهر أيضاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية ووزرائه أمام البرلمان[2] وعدم جواز توجيه أسئلة أو استجوابات إليهم، وقد أصبح مستقراً حق رئيس الجمهورية في الانفراد بعزل وزرائه.

وإذا كان الدستور الأمريكي قد جرى على الفصل المطلق في تفسيره لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن التطور قد أدى إلى الأخذ ببعض مظاهر التعاون بين السلطات المختلفة. ونتيجة لذلك أصبح الفصل مرناً ونسبياً فقامت على إثر ذلك بين السلطتين علاقات تخفف من الفصل الجامد. وإن كانت هذه المظاهر في مجموعها استثنائية وضئيلة وهي: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض التوقيفي (veto saspensit) على مشروعات القوانين التي وافق عليها الكونغرس، وحقه في توجيه رسالته السنوية إلى الكونغرس متضمنة برنامج النشاط التشريعي الذي يراه[3] كما أن تعديل سنة 1921، قد جعل إعداد الميزانية الفيدرالية من اختصاص الرئيس ويساعده فيها مكتب الميزانية.

---

(1) رغم اشتراك الدستور موافقة مجلس الشيوخ الأمريكي على تعيين كبار موظفي الاتحاد ومنهم الوزراء، قضت قواعد المجاملة التي جرى عليها مجلس الشيوخ منذ سنة 1787م (The senatorial courtesy) بأن يترك مجلس الشيوخ لرئيس الجمهورية الحرية التامة في اختيار وزرائه. وغني عن البيان أن الرئيس يسترشد في اختيارهم بميول حزبه وأنصاره.

(2) ويلاحظ انه إذا كانت الحكومة لا تسأل سياسياً أمام الكونغرس فإنها مسؤولة أمامه جنائياً، حيث يقوم مجلس النواب بالاتهام ومجلس الشيوخ بالمحاكمة والعزل من الوظيفة.

(3) راجع في ذلك:

Hauriou (A), op.cit, p 498.

وفضلاً عن ذلك فإن من حق الرئيس إصدار بعض أنواع اللوائح، ويطلق عليه هناك سلطة التشريع الفرعي (subordin at legislation) وحقه في دعوة البرلمان إلى أدوار انعقاد غير عادية في الظروف الاستثنائية والمناسبات المهمة(1).

فإن هناك أموراً أخرى، يشترك فيها مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية، وفي مقدمتها السياسة الخارجية، وتعيين موظفي الاتحاد في الولايات، والسفراء، والوزراء المفوضين. كما تشترط موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات لنفاذها(2). ثم إن نائب الرئيس يتولى ـ بحكم منصبه ـ رئاسة مجلس الشيوخ. ويختص مجلس الشيوخ أيضاً ـ بناء على اتهام من مجلس النواب ـ بمحاكمة الرئيس ونائبه وجميع موظفي الاتحاد المدنيين، وفي طليعتهم الوزراء عند ارتكابهم جريمة من جرائم الخيانة والرشوة، وغيرها من الجنايات والجنح الكبرى.

وهناك من جانب آخر تعاون خلقه التطبيق العملي للدستور الأمريكي، ويتمثل في اتصال الحكومة باللجان البرلمانية ذات الأثر الفعال في توجيه البرلمان. وهو اتصال ضروري لكي تضمن الحكومة الموافقة على التشريعات أو الاعتمادات التي ترجوها. وبالمقابل لذلك فإن الحكومة تراعي رغبات هذه اللجان عملاً في أن تقر لها بنوع من الرقابة البرلمانية على بعض أعمال السلطة التنفيذية.

وقد ساعد على سهولة هذا التعاون قيام نظام الحزبين في الولايات المتحدة. إذ إن رئيس الجمهورية ووزراءه هم رؤوساء حزب الأغلبية عادة وموجهوه. ولهذا كان من السهل تفاهم السلطتين التنفيذية والتشريعية على السياسة العامة للدولة من جهة، كما أن العمل يسير في نطاق هاتين السلطتين وفقاً لبرنامج حزبي واحد يرسمه زعماء الحزب من جهة ثانية(3).

وعليه فقد أصبح هناك فارق كبير بين النظام الرئاسي المقرر في الدستور الأمريكي، وبين الواقع العملي، الذي أدى إلى اشترك الحكومة في بعض التشريع،

---

(1) المادة الثانية/ فقرة ثالثة من دستور الولايات المتحدة الصادر سنة 1787 وآخر تعديلاته حتى سنة 1951م.

(2) يختص رئيس الجمهورية وفقاً للمادة الثانية بعقد المعاهدات، وهذا الحق مقيد بضرورة أخذ رأي مجلس الشيوخ وموافقته عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين.

(3) الدكتور سليمان محمد الطماوي ـ السلطات الثلاث ـ مرجع سابق ـ ص 527.

وتدّخل البرلمان في كثير من المسائل والشؤون التنفيذية ـ وتضافر السلطتين التشريعية والتنفيذية لإيقاف السلطة القضائية عند حدّها عندما تسرف في رقابتها لدستورية القوانين.

ومما يجب الإشارة إليه أن الأحزاب السياسية تلعب دوراً مهماً في النظام الرئاسي الأمريكي سواء في مجال تكوين السلطة التنفيذية أو التشريعية.

وتأخذ الولايات المتحدة الأمريكية بنظام الحزبين المسيطرين وهما: الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي[1]، اللذان يتناوبان الحكم والأغلبية البرلمانية. وتتسم الأحزاب الأمريكية بأنها شديدة التنظيم ولا تخضع إلى أيديولوجيات ثابتة وقوية، ولا هي ذات علاقة بأساس اجتماعي معين.

ولقد نجح نظام الحزبين في أميركا، وأدى إلى استقرار سياسي، أفادها في تقدمها، وساعد على تربية الشعب تربية سياسية عالية[2].

وتقتصر المنافسة على السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية على الحزبين الكبيرين (الجمهوري والديمقراطي). ولكن ذلك لا يمنع من وجود أحزاب صغيرة وعديدة ولكنها لا تطمع في الوصول إلى الحكم. ومع ذلك تتمتع هذه الأحزاب الصغيرة بحرية اقتحام العمل السياسي، وتقديم مرشحيها، حتى إن كانت لا تحصل على الأغلبية المطلقة في المجالس التشريعية[3].

ويعتبر نظام الحزبين في أمريكا، نموذجاً لنظام الحزبين المرن. فلا يفرض أي من الحزبين نظاماً للتصويت على النواب أعضاء الحزب، ولذلك يصوّت كل عضو في الكونغرس كما يحلو له دون أن يأخذ رأي حزبه[4].

---

(1) راجع لمزيد من التفصيلات في نشأة الأحزاب في أمريكا:
- Wilfered E, Binklv, American "Political Parties" New - York, 1977, P.29 and S., P. 72, and S. A;an I, Day and Henry W. Degenhardt, "Political Parties of the world", 1980, P. 32 - 36.

(2) راجع الدكتور سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري - مرجع سابق - ص 266.

(3) راجع الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسة في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، 1981م، ص 122 وما بعدها.

(4) راجع الدكتورة سعاد محمد الشرقاوي، مرجع سابق، ص 230.

ونجد إلى جانب الأحزاب في الولايات المتحدة الأمريكية الجماعات الضاغطة التي لها تأثير مهم على السلطات العامة. ويصل عدد هذه الجماعات حوالي 2500 جماعة. ويمكن تعريف جماعات الضغط بأنها: تنظيم قائم للدفاع عن مصالح معينة وهي تمارس عند الاقتضاء ضغطاً على السلطات العامة، بهدف الحصول على قرارات تخدم مصالح هذه الجماعة[1]. وتقوم الجماعات ذات الاهتمام الخاص باستئجار أشخاص الجماعات الضاغطة ليؤثّروا بدورهم على السياسات التشريعية والإدارية[2].

ويتعاظم دور جماعات الضغط في أميركا لسببين هما: غياب الأيدولوجيات عند الأحزاب، مما يجعلها في متناول المصالح الخاصة، ثم قيام الجماعات الضاغطة بتقديم الأموال اللازمة بسخاء لفوز الأحزاب في الانتخابات[3].

والجدير بالذكر أن الجماعات الضاغطة تتكوّن من تجمعات تعاونية وشبه سياسية وتكتلات مهنية وهي تسعى للوصول إلى الرأي العام عن طريق الاجتماعات العامة والصحافة ووسائل الإعلام المختلفة.

ولقد أورد الدستور الأمريكي سلطات الحكم الثلاث وهي:

السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية ويمثلها الكونغرس[4] بمجلسيه (النواب والشيوخ)[5]. وأخيراً السلطة القضائية. وسنتناول دراستنا للشورى في النظام الرئاسي الأمريكي في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: رئيس الجمهورية باعتباره محور هذا النظام السياسي وصاحب السلطة التنفيذية الفعلية.

الفرع الثاني: البرلمان (الكونغرس) بمجلسيه من حيث تكوينه واختصاصاته.

---

(1) راجع الدكتورة سعاد الشرقاوي - مرجع سابق - ص 246.

(2) راجع روبرت ديكليريكو وآلان هاموك، آراء في الحكومة والسياسة الأميركية، ترجمة تماضر توفيق، دار المعارف، 1980م، ص 231.

(3) الأستاذ الدكتور رمزي الشاعر، الأيدلوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، 1979م، ص 116 - واندريه هوريو - مرجع سابق - ص 412، 413.

(4) ومعنى كلمة (الكونغرس): المؤتمر وذلك نسبة لمؤتمر فيلادلفيا لسنة 1776م، والذي أعلن فيه استقلال الولايات المتحدة الأمريكية.

(5) Ritchard C. Remy, Lany Elawitz, William op. cit, 1984, P. 63.

الفرع الثالث: تطبيق الشورى في النظام الأمريكي من حيث الأخذ بها والالتزام بنتائجها.

## الفرع الأول: رئيس الجمهورية ودوره في النظام الرئاسي الأمريكي

### أولاً: انتخابه

يقضي الدستور الأمريكي بأن ينتخب الشعب رئيس الجمهورية، لمدة أربع سنوات، بواسطة هيئة من المندوبين، تمثل فيه كل ولايات الاتحاد بعدد يساوي عدد ممثليها في الكونغرس. ويتم انتخاب رئيس الجمهورية على درجتين: إذا يصوّت الناخبون في الولايات لاختيار المندوبين. ثم يتولى هؤلاء المندوبون في الدرجة الثانية اختيار رئيس الجمهورية من بين المرشحين. ولقد جرى العرف على ألا يعاد انتخاب الرئيس، إلا مرة واحدة.

وكان لظهور التنظيم الحزبي أثر كبير بل وخطير على طريقة انتخاب الرئيس وعلى علاقته بالسلطة التشريعية (الكونغرس).

فقد جعل ظهور الأحزاب الانتخاب يجري في الواقع، كما لو كان انتخاباً مباشراً من درجة واحدة؛ وذلك لأن من شأن التنظيمات الحزبية والدعايات الواسعة، التي تقوم بها الأحزاب، أن تجعل غالبية المندوبين ـ وهم الذين ينتخبون في كل ولاية من أجل انتخاب الرئيس ـ تتكوّن من أفراد ينتسبون إلى حزب من الأحزاب. فيحترم هؤلاء النظام الحزبي وينفذون التعليمات الصادرة إليهم من إدارة الحزب، فينتخبون الشخص الذي رشّحه لمنصب الرئاسة. وقد ترتب على ذلك أنه أصبح من المستطاع (في أغلب الحالات) معرفة من سيكون رئيس الجمهورية الجديد في اليوم الذي يتم فيه انتخاب كل ولاية للمندوبين. إذ إنه يعرف في ذلك اليوم الحزب الذي أحرز مرشحوه الأغلبية في انتخابات المندوبين. ومعلوم مقدماً أن هذه الأغلبية سوف تقوم في انتخابات الرئاسة، بانتخاب مرشح الحزب، الذي تنتسب إليه هذه الأغلبية.

### ثانياً: اختصاصات الرئيس

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي الأمريكي باختصاصات واسعة باعتباره يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معاً. وتتركز في شخصه السلطة التنفيذية التي يتولاها، ويمارسها، ممارسة فعلية. فهو يملك ويحكم، ولهذا فإن

شخصيته تبدو غير عادية لأنها شخصية الرجل الذي يمثل أمة بأسرها، ويرسم خطوط السياسة العامة للحكومة، ويتكفل بإدارة شؤون الدولة، وهو رمز الشعب، والمعبر عن آماله وأمانيه.

وعلى ذلك فإن الرئيس، يحتل مكان الصدارة في النظام الرئاسي، ومطالب - بوصفه رجل الأمة المختار - بأن يقود الحكومة بمعناها الواسع، الذي يعني مجموع السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن يحقق برنامجه الحزبي، ويدفع السلطة التشريعية على توفير المناخ المناسب لتحقيق سياسته[1]. فلا يقبل من الرئيس تبرير فشله في تحقيق سياسته بمعارضة الكونغرس أو عدائه؛ لأن الكونغرس لم يخلق لقيود الرئيس وإنما على العكس وجد ليتبعه[2].

وتأتي في مقدمة اختصاصات الرئيس سلطته في تعيين الوزراء، وعزلهم، ومسؤوليتهم أمامه لا أمام الكونغرس[3]. وهذه السلطة وحدها تكفي لبيان الدور الكبير الذي يلعبه الرئيس فيما يتعلق بشؤون الحكم.

ويملك الرئيس وحده اختصاصات السلطة التنفيذية.. والوزراء هم عبارة عن مجرد مساعدين أو تابعين له. فليس لهم سياسة شخصية. لذلك يطلق عليهم سكرتيرو الدولة (Secretaires) ويخضعون له خضوعاً تاماً. كما يطلق على الوزارات عبارة مصالح (Department).

ويجمع الرئيس الوزراء، كل أسبوع ليتعرف إلى آرائهم، وهو غير مقيد بها حتى ولو أجمعوا على رأي واحد؛ لأنه وحده هو الذي يتخذ القرارات.

على أن القرارات ذات الأهمية الكبرى إنما يتخذها الرئيس بعد استشارة الوزير المختص (لا بعد استشارة الوزراء جميعاً). فأغلب الوزراء ليسوا رجالاً سياسيين إنما هم فنيون.

---

(1) D. Carter: Qui gouverme a Washington? Paris - 1964, p. 72.

ويعبر Carter عن ذلك بقوله قد ينسى المرء ما يحدث في خلال 88 او 89 دورة إنعقاد للكونغرس إلا أنه لا ينسى ما يحدث في عهد كيندي أو جونسون.

(2) د. عمر حلمي فهمي - الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - 1980 - ص 61.

(3) يرى الأستاذ Laferriere: "أن عدم المسؤولية السياسية للوزراء أمام البرلمان تعد في نظره الخاصية الأساسية للنظام الأمريكي لأنها هي التي تكفل استقلال الرئيس في مزاولته سلطاته".

ولقد عرف عن بعض الرؤساء الأمريكيين، من كان منهم يهمل استشارة وزرائه، ويؤثر عليهم استشارة جماعات من رجال العلم، أو من الأصدقاء، كما كان شأن الرئيس روزفلت الذي عرف بميله للاستئناس بآراء جماعة من أساتذة الجامعات ورجال الفكر. وكان يطلق عليهم اسم (Brains Trust) أي مؤسسة الأدمغة.

ومن الناحية الإدارية فإن الرئيس ـ بصفته القائم على تنفيذ القوانين ـ يصدر اللوائح التي يطلق عليها (Executive Orders). كما أنه هو الذي يعيّن كبار موظفي الاتحاد الذين يشترط لتعيينهم موافقة مجلس الشيوخ، ولكن للرئيس وحده عزلهم دون موافقة مجلس الشيوخ.

أما من الناحية العسكرية، فالرئيس، هو الرئيس الأعلى للقوات المسلحة وقوات البوليس، كما أن له وقت الحرب سلطات ذات صبغة ديكتاتورية، وسيطرة تامة، على إدارة دفة الحرب.

وفي النواحي الخارجية والدبلوماسية، فالرئيس يمثل قانوناً حكومة الولايات المتحدة في علاقاتها الخارجية، ويعيّن ويعزل السفراء، والقناصل، ويشاركه مجلس الشيوخ في التعيين دون العزل، كما أن الرئيس يقوم بالمفاوضات وعقد المعاهدات حيث يشترط موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين لنفاذها.

وأما من حيث اختصاصات الرئيس التشريعية، فإن الدستور الأمريكي لم يقرر للرئيس حق اقتراح مشروع قانون وعرضه على البرلمان. وإنما قرر له فحسب مجرد توجيه رسالة (Message) إلى البرلمان للفت نظره إلى العناية بموضوع مهم معين؛ لأن البرلمان ـ وفق ما نص عليه الدستور ـ هو صاحب السلطة التشريعية واقتراح القوانين. إلا أنه يلاحظ أن هذه الرسائل لا تقدم في صورة مشروع قانون. إذ هي مجرد رغبات لا تلزم البرلمان ولا تقيده. فله أن يأخذها بعين الاعتبار وله أن يعرض عنها. ويأتي ذلك نزولاً على أحكام مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وإنّ منح الرئيس مجرد توجيه رسالة إلى البرلمان لا يعد عملاً تشريعياً ولا تدخلاً في شؤون السلطة التشريعية. وإنما كان ـ من أثر ظهور التنظيم الحزبي ـ إن أحدثت الرسالة تغييراً كبيراً[1]. فإذا

---

(1) تعتبر الرسالة ـ كما بينتها المادة 3/2 ـ وسيلة علم واتصال تساعد الرئيس على أداء واجباته الدستورية، كما أنها وسيلة اتصال رسمية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إذ من الطبيعي أن يلزم الدستور رئيس الجمهورية بإخطار الكونغرس بكل ما يتعلق بأحوال الاتحاد سياسياً واقتصادياً وداخلياً وخارجياً ومن هذه الرسائل: رسالة الاتحاد
=

كان الدستور قد حرم الرئيس من حق تقديم مشروعات القوانين، إلا أن العرف قد جرى أخيراً على استعماله الحق. وأيسر الطرق لاستعماله هو الطريق غير المباشر، أي طريق تقديم مشروع القانون بواسطة أحد رجال حزبه من أعضاء البرلمان. ويملك الرئيس وسائل مختلفة تمكّنه من التأثير على البرلمان لحمله على تنفيذ الرغبات، التي يشير إليها في رسائله، أو لحمله على الموافقة على مشروعات القوانين التي يريدها، أو يوعز بها إلى بعض أنصاره في البرلمان بتقديمها. وفي مقدمة تلك الوسائل التي يؤثر بها على البرلمان، زعامته الحزبية للأغلبية البرلمانية، وشخصيته، ومبلغ ما يحظى به من نفوذ، لدى الرأي العام. ولكن قد يحدث أحياناً ألا يكون الرئيس مؤيداً من الأغلبية البرلمانية، بمعنى أن يكون الحزب المعارض لحزب الرئيس هو صاحب الأغلبية في البرلمان، لذلك نجد الرئيس لا يستطيع أحياناً حمل الأغلبية البرلمانية، على تنفيذ ما يوجهه للبرلمان من رسائل أو حمله على الموافقة على ما يريده من مشروعات القوانين.

ومن ناحية أخرى فقد قضى مبدأ الفصل التام بين السلطات ـ كما قرر الدستور ـ عدم اتصال الحكومة بالبرلمان. لكن ضرورات الحياة العملية، ومقتضيات حسن سير المشروعات الحكومية، عملت على إيجاد اتصال بين الحكومة والبرلمان. ولقد تحقق هذا الاتصال والتعاون فعلاً بينهما على يد اللجان البرلمانية، وبخاصة لجان مجلس النواب. فهذه اللجان هي التي تقوم بتحضير المشروعات، التي ستعرض على البرلمان. ويتركز فيها تدريجياً النشاط الحقيقي للبرلمان. وفي مساحتها تتخذ القرارات الهامة وتجري فيها الأبحاث الدقيقة بصدد المسائل ومشروعات القوانين، التي ستعرض على كل من مجلسي البرلمان.

ولذا فإن الوزير الذي يريد صدور قانون معين يتعلق بوزارته، نجده يعمل على الاتصال خارج جلسات البرلمان برئيس اللجنة البرلمانية التي سيحال إليها مشروع القانون، لدراسته، تمهيداً لعرضه على المجلس.

ولعل الدور المهم للرئيس في المجال التشريعي يكمن في الاستثنائين اللذين قررهما الدستور من مبدأ الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهما:

---

(عند بداية دور الانعقاد العادي للكونغرس) ورسالة البرنامج المالي للحكومة (أثناء عرض مشروع الميزانية على الكونغرس) ورسالة تتضمن التقرير الاقتصادي، وكذلك رسائل أخرى.

**الاستثناء الأول:** أنه منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض أو الفيتو (Veto) على القانون الذي يوافق عليه البرلمان (في بحر عشرة أيام من موافقة البرلمان) وردّه إلى البرلمان لإعادة النظر فيه. فإذا وافق عليه البرلمان مرة أخرى بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين، فإن القانون يصدر رغم اعتراض الرئيس عليه وإلا يسقط، إذا لم تتوافر له تلك الأغلبية.

ولا يترتب على حق الاعتراض التوقيفي (veto suspensif) ـ الذي قرره الدستور للرئيس ـ حتماً قبر القانون نهائياً، وإنما يترتب على ذلك الاعتراض مجرد توقيف القانون. ولا شك أن واضعي الدستور الأمريكي عندما قرروا للرئيس حق الفيتو، إنما أرادوا أن يكون بمثابة سلاح في يده، يحول به دون ما قد يأتيه البرلمان من استبداد وطغيان أو تصرف صادر عن تسرع أو إصدار قانون يرى الرئيس منافاته للدستور.

**الاستثناء الثاني:** أنَّ مجلس الشيوخ يعتبر بالنسبة للرئيس بمثابة مجلس تنفيذي، إذ إنه يشترك مع الرئيس في بعض شؤون السلطة التنفيذية: كتعيين الوزراء والسفراء وغيرهم من الممثلين السياسيين وقضاة المحكمة العليا وكبار الموظفين، ولكن لا يشترط موافقة مجلس الشيوخ من باب المجاملة (Courtesg senatorial) على اختيار الرئيس لأعوانه الخصوصيين (أي الوزراء).

وإذا كان إعداد الميزانية العامة السنوية قد ظل مقصوراً حتى سنة 1921 على لجنتي الإيرادات والنفقات في الكونغرس، فإن الرئيس الأمريكي قد أصبح بمقتضى قانون Budget and accounting الصادر سنة 1921 يتمتع بحق إعداد وعرض الميزانية الفيدرالية السنوية. كما منحه القانون، حق إنشاء مكتب للميزانية Bureau of the budget لمعاونته في هذا الصدد. ثم يحال مشروع الميزانية إلى الكونغرس[1].

ولقد ذهب جانب من الفقه إلى أن قانون سنة 1921 قد منح الرئيس الأمريكي حق الاقتراح في المسائل المالية. وإذا أضفنا إلى ذلك التقرير الاقتصادي الذي يقدمه الرئيس عقب رسالته في بداية دور الانعقاد أمكن القول: بأن تحديد الموقف المالي

(1) انظر في هذا التعديل .Hauriou (A.); op.cit..p 499

للدولة قد أصبح بيد رئيس الجمهورية، فهو صاحب الحق في اقتراح المسائل المالية. بينما يقتصر دور الكونغرس على التعديل فقط في هذه الاقتراحات[1].

وأما بالنسبة للتفويض التشريعي للرئيس فلقد خلا الدستور الأمريكي - نتيجة لاعتناقه مبدأ الفصل الشديد بين السلطات - من أي نص يجيز للكونغرس تفويض الرئيس الأمريكي لسلطاته التشريعية[2]. وعلى الرغم من ذلك، فلقد أدت الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة إلى أن يفوّض الكونغرس الرئيس الأمريكي في ممارسة بعض الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية. وقد شمل التفويض كل مجالات الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والعسكرية، والمالية، بصورة هددت الاستقلال الذي نص عليه الدستور للسلطة التشريعية. وأصبح الرئيس بذلك هو المصدر الأساسي للتشريع في الظروف الاستثنائية.

ولم تقتصر ظاهرة التفويض التشريعي على فترات الحرب والظروف الاستثنائية، بل وافق الكونغرس على منح الرؤساء سلطات تفويضية واسعة لتنفيذ برامجهم الاقتصادية، والاجتماعية، خاصة في مجال الضرائب والجمارك والنواحي العسكرية[3].

ولقد أقر القضاء الأمريكي تفويض الكونغرس لرئيس الجمهورية في بعض اختصاصاته التشريعية، ووضع شروطاً لدستورية التفويض التشريعي[4].

---

(1) راجع في هذا المعنى:

Meller J, Leo, Les parlements: une'etude comparative sur La structure et Le fonctionnement des institutions representatives dans Cinquante pays. Parise 1966, p 265.

(2) قضت المحكمة العليا عام 1892 بأن: (المبدأ المعترف به عموماً هو أن الكونغرس لا يستطيع تفويض سلطته التشريعية) وهذا مبدأ حيوي بالنسبة لسلامة وبقاء نظام الحكم الذي حدده الدستور. وأكدت لمحكمة ذات المبدأ في بداية عام 1923 حين قررت: (من الواضح أم سلطة الكونغرس التشريعية لا يمكن التفويض فيها).

(3) د. عمر حلمي - مرجع سابق - طبعة 1994، ص 310 وص 311.

(4) ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها سنة 1940 إلى أن: (تفويض الكونغرس لسلطاته التشريعية يعد ضرورة حتى لا تصبح ممارسة السلطة التشريعية أمراً لا جدوى من ورائه. ولقد وضع القضاء الأمريكي شروطاً لدستورية التفويض فتطلب أن تكون هناك ضوابط مناسبة يضعها الكونغرس لكي تستهدي بها السلطة التنفيذية أثناء مباشرتها للاختصاص محل التفويض، والا يكون التفويض إلى الهيئات الخاصة التي لا تخضع لأحكام القانون العام، والا تتضارب التفويضات بعضها مع البعض الآخر وأن تلتزم السلطة التنفيذية بقانون الإجراءات الإدارية وما =

ومن ناحية أخرى يلجأ الرئيس في العادة إلى بعض الوسائل التي تمكّنه من إحداث التأثير المطلوب، ودفع الكونغرس إلى المساهمة في تحويل سياسته من مجال التخطيط، إلى مجال التطبيق، وتنفيذ برامجه المالية، والاقتصادية، والسياسية. وذلك لأن كل مشروعات الرئيس ـ أياً كان مجالها ـ في حاجة لتدخل الكونغرس في صورة قانون أو اعتماد مالي. ومن هذه الوسائل: مؤتمراته الصحفية، وزياراته المتعددة داخل البلاد، وخطبه، وعلاقاته الودية برؤساء اللجان المهمة في الكونغرس، واتصالاته الدورية بقادته[1].

ولا بد أن نشير هنا إلى أنه بفضل ظهور التنظيم الحزبي في الولايات المتحدة وبفضل حق الفيتو (الاعتراض التوقيفي) الذي قرره له الدستور أصبح للرئيس تأثير كبير على التشريع، بحيث أصبح في مقدوره ـ نظراً لزعامته للأغلبية البرلمانية ـ أن يوقف الكثير من التشريعات التي يوافق عليها البرلمان[2].

ومن ناحية أخرى لم تعد استشارة الرئيس قاصرة على الوزراء في العصر الحاضر. فقد شعرت أمريكا ـ كغيرها من الدول ـ بالحاجة إلى بسط نطاق النشاط الحكومي، وإلى ضرورة تمكين السلطة التنفيذية ـ خاصة في المسائل الدولية والدفاعية ـ من سرعة التصرف، فعملت على إنشاء هيئات تنفيذية، بجانب الوزارات وأهمها:

*(أ) مجلس الأمن القومي:*

الذي يحاول فرض سياسة دائم، على جميع الوزارات، في المسائل التي تتعلق بأمن الدولة.

*(ب) مكتب الميزانية:*

ويجمع بين مختلف مطالب السلطة التنفيذية من حيث المال، والتشريع. ويعمل جاهداً على إفراغها في صورة برنامج يمكن تنفيذه ويقبله الكونغرس.

---

يتطلبه من نشر القرارات التي تصدر استناداً إلى التفويض إما في السجل الفيدرالي أو في سجل آخر يحدد مسبقاً أو نشرها بشكل عام).

راجع د. بشار جميل ـ التفويض في الاختصاص، ص 84 وما بعدها.

(1) انظر: MATIOT: op. cit, p 39.

(2) أصبح حق الفيتو أكثر أهمية ـ مع مرور الزمن ـ بين يدي الرئيس للتأثير على البرلمان وأعماله.

*(جـ) هيئة المستشارين والمساعدين الخصوصيين للرئيس الأمريكي:*

وتضم عدداً من الخبراء الذي يجعلونه على اتصال دائم بالكونغرس، والوزارات، والصحافة، والرأي العام[1].

## الفرع الثاني: البرلمان الأمريكي (الكونغرس The congress)[2]

نصت المادة الأولى من الدستور الأمريكي الصادر عام 1787م (الحالي) على أن تناط جميع السلطات التشريعية بكونغرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس للشيوخ، ومجلس للنواب[3].

ويكمن السبب الأساسي وراء تكوين السلطة التشريعية من مجلسين، في الرغبة لتحقيق نوع من التوازن بين الولايات الصغيرة والكبيرة من ناحية، وإيجاد مظهر الدول الواحدة من ناحية أخرى[4]. ويجتمع الكونغرس مرة على الأقل كل عام، حيث تبدأ دورة الانعقاد في الثالث من شهر يناير كانون الثاني من كل عام، وتنتهي في آخر شهر يوليو تموز من نفس العام[5].

وسنتناول في هذا الفرع البرلمان الأمريكي بمجلسيه، من حيث تكوينه واختصاصاته:

### أولاً: تكوين البرلمان الأمريكي (الكونغرس)

يتألف البرلمان الأمريكي (الكونغرس) من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

---

(1) ميشيل ستيوارت. نظم الحكم الحديثة، سلسلة الألف كتاب، ترجمة أحمد كامل، راجعه أ. د. سليمان الطماوي - در الفكر العربي - القاهرة، عام 1962م، ص 141.

(2) "All Legislative Powers here in granted shall be veseted in Congeress of the United States, which shell consist of Senate and House of Representatives".

(3) د. يحيى الجمل - الأنظمة السياسية المعاصرة - دار الشروق - ص 155.

(4) طبقاً لنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي التي تحدد سن النائب بمجلس النواب بخمس وعشرين سنة والشيخ بثلاثين سنة.

(راجع الموسوعة العربية للدساتير العالمية، إصدار الإدارة العامة للتشريع والفتوى بمجلس الأمن المصري - طبعة 1966 - ص 673).

(5) Robert A, Dohi, Democracy in United States, Rond MC,. Nally Company, U. S. A, 1973, Second edition P. 61.

1 – مجلس النواب (HOUSE OF REPRESENTATIVES):

ينتخب الشعب الأمريكي أعضاء مجلس النواب لمدة سنتين على درجة واحدة. وهو غير قابل للحل وفقاً للنظام الرئاسي.

ويكون لكل ولاية من الولايات المتحدة ـ وعددها خمسون ولاية ـ عدد من النواب يتناسب مع عدد سكانها. ولذلك فإن عدد نواب كل ولاية يختلف عن الولاية الأخرى. كما يتوجب أن يكون لكل ولاية ـ مهما قل عدد سكانها ـ ممثلاً واحداً على الأقل في مجلس النواب.

ونظرا لأن مجلس النواب يتكون على أساس عدد السكان فإن عدد أعضائه لم يتحدد بنص الدستور. وإنما اكتفى الدستور بالنص على أن يمثل نائب واحد لكل ثلاثين ألف من السكان.

ويبلغ عدد أعضاء مجلس النواب حالياً، أربعمائة وخمسة وثلاثين عضواً[1]. ومما يجدر ذكره أن الكونغرس شعر في عام 1929م بضرورة اتخاذ الخطوات اللازمة لمنع الزيادة المضطردة في عدد أعضاء مجلس النواب بصرف النظر عما نص عليه الدستور. وتم الاتفاق على تحديد عدد هؤلاء الأعضاء بأربعمائة وخمسة وثلاثين عضواً كما ذكرنا آنفاً حتى يصدر تشريع جديد بغير ذلك.

2 – مجلس الشيوخ (SENATE):

نشأ مجلس الشيوخ الأمريكي لاعتبارات اتحادية، وهو يتمتع باختصاصات تشريعية حقيقية مع مجلس النواب الأمريكي. ويتشكل مجلس الشيوخ ـ وهو الذي يقصد من ورائه تحقيق التوازن والمساواة التامة بين الولايات جميعاً ـ على أساس أن تمثل كل ولاية فيه، صغر أو كبر حجمها، قلّ أو كثر عدد سكانها ـ بشيخين. وينتخبون جميعاً لمدة ست سنوات، على أن يجدد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين. وكان تعيين هؤلاء يتم في السابق بالانتخاب من داخل أعضاء السلطة التشريعية من الولايات ثم أصبح منذ سنة 1913 يختارون مباشرة بواسطة سكان كل ولاية.

(1) Gicquel Jean, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, P. 30 .

وهكذا يضمن ذلك التمثيل المتساوي ـ نوعاً من التوازن بينها، ولا يؤدي إلى طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة، ويحفظ لكل ولاية ـ إلى جوار أمور أخرى كثيرة نظمّها الدستور ـ قدراً من الذاتية والتميز.

ولما كانت الولايات المكونة للدولة هي الآن خمسون ولاية فإن أعضاء مجلس الشيوخ يبلغون مئة عضو. ويتولى نائب رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الشيوخ بنص الدستور، ولكن لا صوت له إلا إذا تعادلت كفتا المقترعين[1].

## ثانيًا: اختصاصات البرلمان (الكونغرس CONGRESS)[2]:

يستقل البرلمان الأمريكي (الكونغرس) بمباشرة سلطة التشريع وفقاً للمادة الأولى من الدستور بما في ذلك حق اقتراح القوانين باعتباره أول الإجراءات التشريعية التي باكتمالها يولد القانون. لذلك يرد حق الاقتراح ضمن المسائل التشريعية التي عددتها نفس المادة الأولى السابقة في قسمها الثامن، مبينة بالتفصيل، اختصاصات الكونغرس التشريعية. وإن كان القسم السابع من المادة الأولى قد أشار إلى حق مجلس النواب في اقتراح القوانين المالية المتعلقة بزيادة الضرائب، مع احتفاظ مجلس الشيوخ بحقه في التعديل. كما تستبعد اللوائح الداخلية للبرلمان حق الرئيس في اقتراح القوانين؛ لأن الدستور نفسه لم يمنحه هذا الحق. وبالمقابل أدى عدم استطاعة الحكومة حضور جلسات البرلمان إلى تجريده عملاً من هذا الحق[3]. فالاقتراح في حاجة إلى من يقدمه، والحكومة لها من يمثلها في الكونغرس أو في لجانه المختلفة.

لذلك أجمع الفقه على أن الدستور الأمريكي، قد نظّم حق الاقتراح في المسائل التشريعية، على غرار الدساتير التي تقصر مباشرته على البرلمان وحده[4].

(1) المادة الأولى/ الفقرة الثالثة من الدستور الأمريكي.

(2) "How Congress Work"? Congressional Quarterly ink, 1414, - 22 N. D. street N. W. Washington D. C. 20037, 1983.

(3) المادة الثانية/ القسم الثالث من الدستور: "يقوم الرئيس بإفادة الكونغرس من آن آخر بأحوال الاتحاد وأن يرفع إليه توصياته بشأن ما يراه ضرورياً ولازماً من إجراءات".

(4) وقد أيد الفقه المصري في غالبيته أيضاً هذا الاتجاه. فذهب أ. د. السيد صبري إلى أن اقتراح القوانين في الولايات المتحدة هو اقتراح منفرد "حيث يتبع مبدأ الفصل التام بين السلطات". مبادئ القانون الدستوري ـ الجزء الثاني ص 300. كما ذهب أ. د. عثمان خليل وكذلك أ. د. سليمان الطماوي: "أن في الدساتير الآخذة بنظام الفصل التام بين السلطات كما هو الحال في الولايات المتحدة في هذه الصورة يكون الاقتراع حقاً منفرداً للسلطة التشريعية وتحرم =

وبما أن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي الوظيفة التشريعية فإن له الحرية الكاملة في سن التشريعات، لا يقيده في ذلك، إلا ما ينص عليه الدستور من حقوق أساسية للأفراد، لا يجوز المساس بها، ومن حقوق للولايات. وعلى كلٍ فإن البرلمان ملتزم في تشريعاته أن يكون متفقاً مع أحكام الدستور، وإلا تعرضت التشريعات إلى أن يطعن فيها بعدم الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا. ويستطيع أي من المجلسين في الكونغرس أن يكون هو البادئ باقتراح ومناقشة تشريع معين عدا التشريعات الضرائبية التي ينص الدستور على ضرورة البدء بها في مجلس النواب.

وعندما ينتهي أي من المجلسين من نظر تشريع معيّن يحال إلى المجلس الآخر لنظره، فإذا أقره المجلسان أحيل التشريع إلى الرئيس.

أما إذا اختلف المجلسان فإن لجنة تكون من عدد متساو من كل من المجلسين، تكون مهمتها التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة. وبعد عملية التوفيق هذه يحال التشريع المنظور إلى كل من المجلسين لإقراره. وبعد ذلك يحال إلى الرئيس. فإذا ما وافق الرئيس ووقع عليه يستكمل التشريع صفته ويصبح قانوناً نافذاً. أما إذا لم يوافق الرئيس على التشريع فإنه يعيده إلى المجلس الذي بدأ فيه اقتراح التشريع، مع مذكرة يبين فيها أسباب عدم موافقته خلال العشرة أيام التي تلي تسليم القانون إلى البيت الأبيض، ويستثنى منها أيام الآحاد. ففوات اليوم العاشر كاملاً دون أن يقوم الرئيس بإخطار الكونغرس بأسباب اعتراضه يفسّر على أنه (موافقة ضمنية) من جانب الرئيس. والنص الدستوري قاطع في ذلك[1]. وعند إعادة نظر التشريع فإن موافقة كل من المجلسين بأغلبية الثلثين تجعل اعتراض الرئيس كأن لم يكن، ويصبح بالتالي التشريع قانوناً واجب النفاذ. كما أن مشروع القانون يصبح قانوناً إذا لم يقم الرئيس بإعادته إلى المجلس خلال عشرة أيام من تسلمه القانون ـ باستثناء الآحاد ـ ما لم يحل تأجيل الكونغرس دون إرساله إليه. ففي هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً. وقد

السلطات التنفيذية منه "موجز القانون الدستوري سنة 51/ 1952 ص 341وكذلك أكد أ. د. فؤاد العطار أن إحدى النتائج التي ترتبت على الفصل المطلق بين السلطات في النظام الأمريكي: "أن ليس للرئيس حق اقتراح القوانين" النظم السياسية والقانون الدستوري 1975، ص 329.

(1) If any bill shall not be retuned by the president within ten days (Sundays excepted) after it shall been presented to him, the same shall be a law. Art 1 sec 7 par.2: 3.

استخدم الرؤساء الأمريكيون حقهم في الاعتراض بفاعلية تامة جعلت منه سلاحاً حقيقياً قلب التوازن بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي. ويذكر أنه عندما بدأ حق الاعتراض كان وسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة إلى أنه تحوّل منذ عهد جاكسون ليصبح أسلوباً معتاداً لحل الخلاف الشخصي بين الرئيس والكونغرس وتحقيق التوافق بين قوانين الكونغرس ومطالب الحكومة.

وقد حارب الرؤساء بهذا الحق كل صور الفساد المالي في البرلمان. ويزيد من فعالية حق الاعتراض (VETO) الأغلبية المشددة التي استلزمها الدستور للتغلب على إرادة الرئيس. فهي أغلبية ليس من السهل جمعها في نظام حزبي، يقوم على وجود حزبين كبيرين ومتقاربين.

ويساعد على صعوبة جمع هذه الأغلبية أن الرئيس هو أحد زعماء الحزبين الكبيرين، ويسهل عليه بهذه الصفة أن يجد من يؤيده من بين أعضاء حزبه، إلا أن السبب الرئيس، يكمن في تأثير الرئيس المباشر في الأمة، وفي الكونغرس.

وقد دفعت هذه الصعوبة بعض النواب إلى المطالبة بإلغاء حق الاعتراض، بحجة أنه يمنح الرئيس سلطات مطلقة لم ينص عليه الدستور كما طالب البعض بإنقاص هذه الأغلبية.

والواقع أن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة منذ حرب الانفصال، قد زادت من التفاف الأمة حول الرئيس، وقلبت في كثير من الأحوال موازين الأمور لصالحه بوصفه رجلها المختار. فالأمة تطالب الرئيس بأن يقود الكونغرس، لا أن ينقاد إليه. وتصف تعسف الرئيس في استخدام حق الاعتراض بأنه شجاعة وصلابة[1].

إذاً فشعبية الرئيس هي سنده الأول في الضغط على الكونغرس، وإنجاح اعتراضه. ولذلك فقد عمد الرؤساء إلى اجتذاب الرأي العام إليهم. كما عمدوا إلى

(1) وقد ذهبت صحيفة نيويورك تايمز إلى القول: "إننا اخترنا حكامنا وأسكناهم القصور ودفعنا لهم مرتبات مجزية لهدف واحد هو حمايتنا من تعسف المشرع".

الاتصال المباشر بقادة الكونغرس، وزعماء الأحزاب فيه ورؤساء اللجان، لإقناعهم بوجهة نظرهم.

ونحن مع الرأي بأن الرئيس الأمريكي قد استخدم حقه في الاعتراض بفاعلية ملحوظة. وساعده على ذلك طبيعة النظام الرئاسي، وشعبية الرئيس، وقدرته على التأثير على شعبه وفي البرلمان[1].

أما فيما يتعلق بالميزانية السنوية العامة للدولة، فقد صدر في عام 1789 قانون يجيز لسكرتير الشؤون المالية (وزير المالية) الاتصال بالبرلمان لتقديم التقارير والبيانات الخاصة بالميزانية إما بنفسه، وإما كتابة وليس له حق الدفاع عما يقدمه. وللبرلمان مطلق الحرية في إقرار الميزانية أو الاعتراض عليها والقوانين الخاصة بذلك. وإذا كان إعداد الميزانية قد ظل مقصوراً حتى سنة 1921م على لجنتي الإيرادات والنفقات بالكونغرس، فإن الرئيس الأمريكي قد أصبح يتمتع بمقتضى قانون Budget and accounting الصادر سنة 1921م بحق إعداد وعرض ميزانية الدولة السنوية، كما اعترف له الكونغرس بمقتضى هذا القانون بسلطات واسعة في مجال إعداد الميزانية. فضلاً عن أنه منحه حق إنشاء مكتب للميزانية Bureau of the Budget لمعاونته في هذا الصدد. وبعد ذلك يحال مشروع الميزانية إلى الكونغرس[2]. ويلاحظ في هذا المجال أن الكونغرس هو الذي يملك في النهاية منح أو رفض إعطاء المبالغ التي تطالب بها الحكومة.

وقد أكد الفقه أن قانون الميزانية والإنفاق لسنة 1921م قد منح الرئيس حق الاقتراح في المسائل المالية[3]. فإذا أضفنا إلى ذلك التقرير الاقتصادي الذي يقدمه الرئيس عقب رسالته في بداية دور الانعقاد لأمكن القول بأن مفتاح الموقف المالي قد استقر نهائياً في يد الرئيس بالمعنى الذي يجعل منه صاحب الاقتراح المالي وليس لأعضاء الكونغرس سوى الحق في التعديل فقط. وغالباً ما تعدل اقتراحات الميزانية الحكومية

(1) د. عمر حلمي - مرجع سابق - ص 189.

(2) انظر في هذا التعديل:

Hauriou (A.), op. cit. p. 499.

(3) انظر:

Meller: op. cit. p 270.

في حجمها وطبيعتها خلال مناقشات الكونغرس. ومما يجدر ذكره هنا أن القسم السابع من المادة الأولى من الدستور قد أشار إلى حق مجلس النواب في اقتراح القوانين المالية المتعلقة بزيادة الضرائب والموافقة عليها مع احتفاظ مجلس الشيوخ بحقه في إجراء التعديلات اللازمة عليها.

وفيما يختص بالتفويض التشريعي فلقد خلا الدستور الأمريكي - نتيجة اعتناقه مبدأ الفصل الشديد بين السلطات - من أي نص يجيز للكونغرس تفويض الرئيس الأمريكي لسلطاته التشريعية[1]. وعلى الرغم من ذلك فقد أدت الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة إلى أن يفوض الكونغرس الرئيس الأمريكي في ممارسة بعض الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية، في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية.

كما اضطر الكونغرس بعد ذلك إلى منح الرؤساء سلطات تنفيذية تفويضية واسعة لتنفيذ برامجهم الاقتصادية الاجتماعية وخاصة في مجالي الضرائب والجمارك.

وإزاء كل هذه التفويضات الواسعة وجد تيار قوي في الولايات المتحدة يؤيد أن يهجر الكونغرس الإجراءات التشريعية العادية التي تتسم بالبطء وتتطلب الحصول على أغلبية معينة. وأن يلجأ إلى التشريع الحكومي العاجل تفادياً للمنازعات وخاصة في أوقات الأزمات أو فيما يتعلق بالقوانين المهمة التي لا تحتمل التراخي[2].

وقد اعتبر غالبية الفقه تفويض السلطة التشريعية يتعارض والنصوص التشريعية من جهة كما أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره الأساس الدستوري لتنظيم السلطات العامة في الولايات المتحدة من جهة أخرى.

ومن جانبه أقر القضاء الأمريكي تفويض الكونغرس لرئيس الجمهورية في بعض اختصاصاته التشريعية[3]. إلا أنه اشترط لدستورية قانون التفويض أن يحدد في

(1) قضت المحكمة العليا عام 1892 بأن المبدأ المعترف به عموماً هو أن الكونغرس لا يستطيع تفويض سلطته التشريعية. كما اكدت ذات المبدأ سنة 1923 حين قررت أنه من الواضح أن سلطة الكونغرس التشريعية لا يمكن التفويض فيها.

(2) Tunc Andre': les Etates _ unis 2 edit 1965, p. 384.

(3) ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية في حكم لها سنة 1940 إلى ان تفويض الكونغرس لسلطته التشريعية يعد ضرورة حتى لا تصبح ممارسة السلطة التشريعية أمراً لا جدوى من ورائه.

القانون المبادئ التي تحكم سلطات الرئيس، ويقتصر دور الرئيس على تطبيقها في الحالات الفردية أو على الأقل يحدّد المشرع الهدف الذي تتوخاه السلطات الرئاسية.

إذاً فالقاعدة العامة فيما يتعلق بتفويض السلطة التشريعية في الولايات المتحدة أنه أمر مخالف للدستور، كما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن الكونغرس يستطيع أن يفوّض بعض سلطاته التي تعطي للرئيس سلطة التقدير الإداري سلطة التشريع الاستثنائي.

وإلى جانب الاختصاصات التشريعية للكونغرس، فإنه يملك سلطة التشريع الدستوري. إذ يقوم بإعداد المضمون الفكري للتعديلات الدستورية. ولكي يصبح التعديل نفاذاً فإنه يتطلب موافقة أغلبية الثلثين في كل من مجلسي الكونغرس، بالإضافة إلى موافقة السلطات التشريعية، في ثلاثة أرباع الولايات.

كذلك فإن الكونغرس يستطيع هو أن ينتخب رئيس الولايات المتحدة، إذا لم يحز أحد المرشحين على الأغلبية. فيتولى مجلس النواب انتخاب رئيس الجمهورية كما يتولى مجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس.

وبصفة عامة، فإن هذا الاختصاص الاحتياطي، غير قابل للتنفيذ عملاً، وذلك لاستقرار نظام الحزبين السياسيين في الولايات المتحدة من جهة، ولأن الانتخابات في العادة تحسم وتحدد رئيس الجمهورية ونائبه من جهة ثانية ولم تتح للكونغرس فرصة استخدام سلطته لانتخاب الرئيس ونائبه إلا مرتين منذ عام 1787م خلال القرن التاسع عشر.

ويملك الكونغرس أيضاً اختصاصاً قضائياً معيناً. وذلك أنه يستطيع توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية ونائبه ولكبار الموظفين الاتحاديين ومنهم الوزراء بجريمة الخيانة العظمى أو ببعض الجرائم الأخرى الخطيرة الموجهة ضد الدولة.

ويقوم مجلس النواب بتوجيه الاتهام، في حين يتحول مجلس الشيوخ إلى محكمة، وينظر الموضوع، ويصدر حكمه بأغلبية الثلثين، وبعقوبة واحدة هي العزل من الوظيفة. ولذلك تؤدي استقالة المتهم إلى وقف المحاكمة[1] كذلك فإن الكونغرس يملك اختصاصاً خطيراً آخر يمس السلطة التنفيذية من قريب، وهو حقه في إنشاء

(1) أدت استقالة الرئيس نيكسون NIXON إلى وقف إجراءات محاكمته في فضيحة "WATERGATE" المشهورة - أغسطس - عام 1974م.

هيئات أو مصالح (Department) أو أية أجهزة حكومية جديدة، بقانون يوافق عليه. وهناك في كل من المجلسين لجان دائمة لها وزن كبير في الحياة السياسية. ففي مجلس النواب توجد عشرون لجنة دائمة، وفي مجلس الشيوخ ست عشرة لجنة دائمة. ويجوز لكل من المجلسين أن يكوّن لجاناً عارضة، لأمور خاصة. ومن أمثلتها اللجان التي تؤلف أحياناً لتقصي الحقائق أو التحقيق في موضوع معين.

ومن المستحيل فهم كيف يتم العمل التشريعي دون الإلمام بالدور الحيوي الذي تقوم به لجان الكونغرس في تسيير أعماله. وقد يبدو لأول وهلة من عدد وأنواع ووظائف هذه اللجان، أنها تساعد على تعقيد العمل لا على تسهيله.

ولكن الواقع أن كل نوع من هذه اللجان يواجه حاجة أثبتت التجارب الطويلة ضرورتها[1].

والملاحظ أن جميع التشريعات ما عدا استثناءات قليلة، يجب أن تمر خلال هذه اللجان قبل أن تعرض على أي من المجلسين. وإن أياً من المجلسين قد لا يوافق على كل ما تحيله إليه اللجان الدائمة. ولكن من ناحية أخرى لا يعتد أي من المجلسين باقتراح من الاقتراحات ما لم تكن وراءه لجنة من اللجان الدائمة تؤيده.

وفي العادة تتوزع عضوية اللجان بين حزبي الأغلبية والأقلية، وفقاً لاتفاق ودي يتم بين زعماء الحزبين مع مراعاة قوة كل من الحزبين في كلا المجلسين. ويحتفظ حزب الأغلبية - كالعادة - بأغلبية في كل لجنة مهما كانت أهميتها ضئيلة. ويتمتع رؤساء اللجان في كل من مجلسي النواب والشيوخ، بنفوذ كبير.

وقد كان يقضي مبدأ الفصل التام بين السلطات كما قرره الدستور الأمريكي عدم اتصال الوزراء بالبرلمان. ولكن ضرورات الحياة العملية ومقتضيات حسن سير المشروعات الحكومة، قد عملت على إيجاد اتصال بين الحكومة والبرلمان. ولقد تحقق فعلاً الاتصال والتعاون بينهما على يد اللجان البرلمانية وبخاصة لجان مجلس النواب؛ لأن هذه اللجان هي التي تقوم بتحضير مشروعات القوانين التي ستعرض على البرلمان من

(1) كتب أحد الثقال في أمور الكونغرس يقول: إن مركز القوة التشريعية ليس في مجلس النواب أو في مجلس الشيوخ بأكمله، إنه في لجانها الدائمة.

Georges B. Galloway. The Legislative Process in congress, Growell company Newyork 1953. P. 649.

جهة، ويتركز فيها تدريجياً النشاط الحقيقي للبرلمان من جهة ثانية. ففي ساحة هذه اللجان تتخذ القرارات المهمة أثناء أبحاثها الدقيقة للمسائل ومشروعات القوانين، التي ستعرض على كل من المجلسين. كما أن مجلس النواب من جهته ـ كي يتخذ القرارات السليمة والملائمة في الشؤون التشريعية والمالية ـ غالبا ما يلجأ إلى الاستعانة بكبار موظفي الحكومة، للاستفادة من معلوماتهم، وخبراتهم في مختلف المسائل. ويلجأ مجلس النواب إلى هذا الأسلوب لتغطية القصور الذي فرضه الدستور بحظر حضور السكرتاريين (الوزراء) جلسات البرلمان واختصاصاتها. ولا شك أن ذلك يتيح لهذه اللجان استدعاء الموظفين الاتحاديين كي يمدوها بالبيانات والمعلومات والاقتراحات التي يرونها ضرورية للمسائل المطروحة للمناقشة.

ونجد في الواقع أن الوزير الذي يريد صدور قانون معين يتعلق بشؤون وزارته فإنه يعمد إلى الاتصال ـ خارج جلسات البرلمان ـ برئيس اللجنة البرلمانية التي سيحال مشروع القانون إليها، لدراسته تمهيداً لعرضه على المجلس.

وقد أصبحت اللجان البرلمانية ـ مع مرور الزمن ـ ذات أثر فعال في توجيه عمل البرلمان، وحلقة اتصال، وأداة تعاون بين الرئيس ووزرائه من ناحية، والبرلمان من ناحية أخرى[1]. وهذا الاتصال ـ في الواقع ـ ضروري للحكومة كي تضمن الموافقة على التشريعات أو الاعتمادات المالية التي تطلبها. وفي المقابل، فإن الحكومة تراعي رغبات هذه اللجان عملاً وتقّر لها بنوع من الرقابة البرلمانية في الواقع[2].

وسبق أن ذكرنا أن مجلسي الكونغرس (النواب والشيوخ) يتمتعان من الناحية التشريعية بسلطات مماثلة. وهو ما يعني أن كليهما يملك حق اقتراح القوانين. كما أنهما يشتركان معاً في التشريع بحيث لا يصدر أي قانون، إلا بموافقة المجلسين. ومعنى هذا أن مجلس الشيوخ الأمريكي ليس مجرد مجلس للمراجعة بالنسبة لمجلس النواب. بيد أن هذا التساوي في الاختصاص التشريعي لا يعني تساويهما في السلطة بل مجلس الشيوخ يزيد في الاختصاص التشريعي اختصاصات أخرى تنفيذية بنص الدستور. حيث

(1) تزاول هذه اللجان في الواقع رقابة مستمرة على تصرفات الوزراء، وعلى المصالح التي يشرفون عليها: لأن لها الحق فيها أن تستدعي أمامها الوزراء ومن تشاء من الموظفين الكبار لتسالهم عن تصرفاتهم ومن ذلك تنشأ رقابة من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

(2) أ. د. سليمان محمد الطماوي ـ النظم السياسية والقانون ـ مرجع سابق ـ ص 299.

يختص ـ دون مجلس النواب ـ بالقيام بدور الرقيب على رئيس الجمهورية. إذ يتطلب الدستور أن يشترك مع الرئيس في بعض ما يقوم به من الأعمال وذلك على النحو التالي:

(أ) جعل الدستور من مجلس الشيوخ ـ إلى جانب كونه عضواً من أعضاء السلطة التشريعية ـ مجلساً تنفيذياً (وبوجه خاص "مجلساً دبلوماسياً") إذ إنه يشترك مع الرئيس في بعض شؤون السلطة التنفيذية، كتعيين الوزراء، والسفراء، وغيرهم من الممثلين السياسيين، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وكبار موظفي الاتحاد (وبوجه عام الموظفين الذي لم تبيّن القوانين لتعيينهم طريقة أخرى)[1].

ويلاحظ أن الدستور يشترط موافقة مجلس الشيوخ فيما يتعلق بتعيين هؤلاء الموظفين، لا فيما يتعلق بعزلهم. وقد جرى عرف قديم على ألا يعترض مجلس الشيوخ من باب المجاملة (Courtesy Senatorial) على اختيار الرئيس لأعوانه (الوزراء).

(ب) فيما يتعلق بالمعاهدات التي يعقدها الرئيس مع الدولة الأجنبية، فإن الدستور يشترط موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين لإبرام المعاهدة (أي حتى تكون نافذة ملزمة للدولة). وهذا الاختصاص مضافاً إليه اختصاص المجلس فيما يتعلق بتعيين الممثلين السياسيين، من شأنهما، أن يجعلا مجلس الشيوخ رقيباً على السياسة الخارجية لرئيس الجمهورية.

(ج) ولقد زاد من تقرّب مجلس الشيوخ إلى السلطة التنفيذية أنّ رئيس هذا المجلس هو نائب الرئيس الأمريكي. وإن كان هذا الأخير لا يتمتع بحق التصويت في المجلس إلا في حالة تعادل الأصوات.

(د) ويملك مجلس الشيوخ سلطة محاكمة رئيس الجمهورية ونائبه وكبار الموظفين الاتحاديين بجريمة الخيانة العظمى أو ببعض الجرائم الأخرى الخطيرة الموجهة ضد الدولة. ويصدر حكمه بأغلبية الثلثين، وبعقوبة واحدة هي العزل من الوظيفة. بينما يقتصر دور مجلس النواب على توجيه الاتهام.

(1) وقد جرى في الواقع أن يقوم الرئيس ـ حين يريد تعيين أحد كبار موظفي الدولة في إحدى الولايات ـ بالحصول على موافقة عضوي مجلس الشيوخ اللذين ينوبان عن تلك الولاية.

(هـ) وبالنسبة للتحقيق البرلماني فإن مجلس الشيوخ هو صاحب الحق في أولوية البدء به.

(و) ثم لا ينبغي أن نغفل ميزة مهمة لمجلس الشيوخ يتميز بها عن مجلس النواب، وهي أن مدة العضوية فيه ست سنوات، بينما مدة العضوية في مجلس النواب هي سنتان. ولا شك أن طول مدة عضوية مجلس الشيوخ، يعطيه ميزة الثقل السياسي، والاستقرار، بصورة أقوى مما لمجلس النواب.

ومن العوامل السابقة نستطيع القول: برجحان كفّة مجلس الشيوخ عن كفّة مجلس النواب، في النظام الرئاسي الأمريكي.

ولكن من الناحية العملية فإننا لاحظنا أن هذا الرجحان قد مال ناحية النقصان رويداً رويداً لظهور ظروف وعوامل عديدة ومنها:

1- العرف الذي جرى بعدم استعمال مجلس الشيوخ بعض الحقوق التي قررها له الدستور كحقّه في الاعتراض على تعيين الرئيس للوزراء، وحقّه في محاكمة الرئيس والوزراء.

2- استغلال الرئيس للمساومات التي يجريها معه أعضاء مجلس الشيوخ، من أجل تعيين بعض كبار الموظفين.

3- ما دخل من ضعف على سلطات مجلس الشيوخ المتعلقة برقابته على السياسة الخارجية للرئيس. ويبدو هذا الضعف في أمرين هما:

**الأول:** ما جرى عليه العرف بالسنوات الأخيرة من إرسال الرئيس لمبعوثين خصوصيين (دون الحصول على موافقة مجلس الشيوخ) للقيام بالمفاوضات التي يتطلبها عقد المعاهدات، أو للقيام ببعض المهام السياسية في الخارج.

**الثاني:** ما جرى عليه العرف من التخلّص مما اشترطه الدستور، من ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات بأغلبية الثلثين، وذلك عن طريق أحد الأسلوبين التاليين:

(أ) صدور المعاهدة في صورة قانون عادي يوافق عليه البرلمان بمجلسيه بالأغلبية العادية بحيث لا يشترط موافقة أعضاء مجلس الشيوخ في هذه الحالة، وبحيث لا يغدو هناك امتياز لمجلس الشيوخ على مجلس النواب بهذا الصدد.

(ب) العرف الذي جرى الرئيس على اتباعه من عقد ما عرف باسم الاتفاقات التنفيذية Executive agreements. والرئيس إذ يباشر هذه السلطة يستند أحياناً إلى تفويض من البرلمان[1].

## الفرع الثالث: نطاق الشورى ومدى إلزاميتها في الولايات المتحدة الأمريكية

وجدنا أنَّ واضعي الدستور الأمريكي هدفوا إلى إقامة سلطة تنفيذية قوية، تتمثل في شخص رئيس الجمهورية. فأقاموا سلطة قوية ولكنها تحت رقابة قضاء مستقل، ورقابة برلمان مستقل، عن السلطة التنفيذية. ويستطيع البرلمان أن يضع حداً لتعسف السلطة التنفيذية، بما له من حق الموافقة على الاعتمادات المالية والتشريعات القانونية التي تحتاجها. فضلاً عن أن مجلس الشيوخ، يراقب من جهته سياسة السلطة التنفيذية الخارجية، وبعض تصرفاتها الداخلية. ولكي نتبين مبدأ الشورى، ونطاقه، ومدى الأخذ به، ونتائجه في النظام الأمريكي، فإننا نتناول علاقة الرئيس بوزرائه، وعلاقة الرئيس بالكونغرس، وعلاقة الرئيس بالشعب.

### أولاً: علاقة الرئيس الأمريكي بالوزراء

جعل الدستور الأمريكي رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنفيذية. واعتبر الوزراء أعوانه الخصوصيين مسؤولين مباشرة أمامه.

وعلى هذا يعتبر الوزراء مجرد مجموعة من المستشارين أو الناصحين، (Advisers) يساعدون الرئيس في صنع القرارات الحكومية. وقد سار العمل السياسي على هذا الوضع منذ عهد الرئيس الأمريكي واشنطن، الذي كان يستدعي بانتظام رؤساء المصالح التنفيذية، ليتشاور معهم في أمور السياسة والحكم. ومعنى هذا أن الوزارة في الولايات المتحدة لا تعتبر على شكل هيئة رسمية. بدليل أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يدعو إلى اجتماعاته بالوزراء موظفين خارج الوزارة، مثل المستشارين وكبار المسؤولين. ومن الممكن أن يقوي نفوذ الوزراء أو يضعف تبعاً لسياسة رئيس الجمهورية، ومدى ما يمنحه لهم من سلطات. على أنه يمكن القول: ـ بصفة عامة ـ إن مشورة الوزراء منفردين تكون أكثر تأثيراً على الرئيس مما لو صدرت هذه المشورة مجتمعة.

(1) الدكتور عبد الحميد متولي ـ مرجع سابق ـ ص 302، ص 303.

والواقع أن الرؤساء يفضلون البحث عن المشورة أو الرأي في صورة منفردة غالباً. بينما يقصرون اجتماعات الوزراء مجتمعين على المناقشات العامة في السياسة الحكومية والإدارية. كما وجدنا ـ فيما سلف ذكره ـ أن الوزراء يخضعون للرئيس خضوعاً تاماً فلا يستطيعون الاستقلال بسياسة مستقلة عن سياسة الرئيس وإلا يتعرضون للعزل من وظيفتهم[1] ولذلك فإن رئيس الجمهورية عندما يختلف مع وزرائه فإن يستطيع ـ وهو مطمئن للبقاء في منصبه المدة المقررة ـ أن يفعل ما يعتقد أنه الأفضل ولن يتزعزع مركزه باستقالاتهم أو عزلهم. ويجمع الرئيس ـ في العادة ـ الوزراء كل أسبوع ليتعرّف إلى آرائهم وهو ـ في نفس الوقت ـ غير مقيد بها حتى ولو أجمعوا على رأي واحد لأنه في النهاية هو وحده الذي له سلطة اتخاذ القرارات، وحتى وان استعان في تكوين رأيه بتقارير وزرائه.

كما يستشير الرئيس أيضاً مكتب الميزانية إلا أن الرأس النهائي أيضاً يستند إلى مشيئته[2]. ولذلك نستطيع القول هنا بأن طلب الرئيس للشورى من وزرائه هي مندوبة له وليست واجبة عليه وهو عندما يطلبها منهم إنما يفعل ذلك بمحض إرادته وليس بناء على التزام دستوري، وبقصد الاستئناس بهذه المشورة ليستطيع على ضوئها تكوين رأيه الشخصي. ثم إن الرئيس قد يطلبها ـ كما وجدنا آنفاً ـ من موظفين مثل المستشارين وكبار المسؤولين الذين يدعوهم إلى اجتماعاته بالوزراء. ومن ناحية أخرى فقد أشار التطبيق العملي إلى أن مشورة الرئيس للوزراء منفردين أكبر تأثيراً عليه مما لو صدرت تلك المشورة عن الوزراء مجتمعين.

أما بالنسبة لنتائج الشورى، التي تصدر عن الوزراء، سواء أكانوا منفردين، أم مجتمعين، في تقديمها للرئيس، فهي معلمة له، وليس ملزمة؛ لأن الرأي النهائي في كل الأحوال، يستند إلى مشيئة الرئيس وحده.

ويعزي سبب ذلك إلى أن الدستور الأمريكي يتطلب من الرئيس أن يباشر سلطاته الدستورية بنفسه لأنه سيسأل عنها مباشرة أمام الشعب.

---

(1) عزل الرئيس ولسون سكرتير خارجيته (أي وزير الخارجية) lansing لكونه حاول جميع الوزراء اثناء مرض الرئيس لتقرير خطة عامة للعمل بقصد تطبيق سياسة غير سياسته، مع أن الدستور يقرر أن سياسة رئيس الجمهورية هي التي يجب أن تسود (ا. د. سليمان الطماوي ـ النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 295).

(2) tunc: oop, cit, p. 140.

## ثانياً: علاقة الرئيس الأمريكي بالكونغرس

نستطيع أن نقول أنها علاقة متبادلة أو ثنائية الأطراف، وليست علاقة من جانب واحد:

1. فبينما يوجب الدستور على الرئيس أن يستشير مجلس الشيوخ في تعيين الوزراء، والسفراء، وغيرهم من الممثلين السياسيين، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا، وكبار موظفي الاتحاد، فقد جرى عرف قديم على ألا يعترض مجلس الشيوخ ـ من باب المجاملة ـ على اختيار الرئيس للوزراء؟
2. وفيما يتعلق بالمعاهدات فقد أوجب الدستور أيضاً على الرئيس أن يستشير مجلس الشيوخ بالمعاهدات التي يعقدها مع الدول الأجنبية، واشترط موافقته عليها بأغلبية الثلثين لكي تصبح نافذة. ونلاحظ هنا أن نتائج هذه المشورة ملزمة وليس معلمة.
3. أما من الناحية العسكرية فإن للرئيس وقت الحرب سلطات ذات صبغة ديكتاتورية وسيطرة تامة على إدارة الحكم والحرب، بينما يملك الكونغرس وحده الحق في إعلان الحرب.
4. ومن جهة أخرى فإن الدستور الأمريكي جعل الكونغرس صاحب السلطة التشريعية واقتراح القوانين. وقرر للرئيس مجرد توجيه رسالة إلى البرلمان للفت نظره إلى العناية بموضوع مهم معين. إلا أنه يلاحظ أن هذه الرسائل لا تقدم في صورة مشروع قانون، وإنما هي مجرد رغبات لا تلزم البرلمان ولا تقيده. فله أن يأخذ بها، وله أن يعرض عنها. وبالمقابل يملك الرئيس وسائل مختلفة، للتأثير على البرلمان لحمله على تنفيذ الرغبات التي يشير إليها في رسائله، أو لحمله على الموافقة على مشروعات القوانين التي يريدها، أو يوعز بها إلى بعض أنصاره في البرلمان بتقديمها. ومن هذه الوسائل زعامته الحزبية للأغلبية البرلمانية وشخصيته، ومبلغ ما يحظى به من نفوذ لدى الرأي العام.
5. كما أن الدستور منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض أو الفيتو (veto) أو ما يسمى (الاعتراض التوقيفي) على القوانين التي يوافق عليها البرلمان، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها للبيت الأبيض (ما عدا أيام الآحاد). وقد قرر الدستور للرئيس هذا الحق بمثابة سلاح وضعه في يده، ليحول به، دونما يأتيه البرلمان من استبداد أو طغيان، أو تصرف صادر عن تسرّع أو إصدار

قانون، يرى الرئيس أنه مناف للدستور. ويرسل القانون إلى رئيس الجمهورية ـ عادة ـ بعد إقرار وموافقة مجلسي الكونغرس عليه. وتحسب مدة الأيام العشرة ابتداء من تسليم القانون إلى رئاسة الجمهورية بالفعل.

ويواجه القانون في هذه الحالة أحد الاحتمالات الآتية:

(أ) إما أن يوقعّه الرئيس في خلال الأيام العشرة، وعندئذ يصبح المشروع قانوناً.

(ب) أو يقوم الرئيس بتوقيع القانون إلا أنه يشير إلى عدم رضائه عن بعض بنوده وتعرف هذه السياسة باسم (قانون حسن ولكن...).

(ج) وقد يشعر الرئيس ببعض العيوب التي تشوب القانون، إلا أنه يرى عدم جدوى استخدام حقه في الاعتراض، أو أن استخدامه له يتعارض والحكمة السياسية. ولذلك يظهر الرئيس عدم رضائه عن القانون، ويعلن استياءه بأن يمتنع عن توقيع القانون حتى تمر الأيام العشرة، فيعتبر المشروع قانوناً دون مساهمته.

(د) أو يرفض الرئيس الموافقة على القانون صراحة ويتم التأشير على القانون بما يفيد الرفض، من خلال المدة المقررة بالدستور. ولا يلتزم الرئيس بعبارات معينة[1]. إلا أن الدستور قد قيّد الاعتراض الصريح بقيدين:

الأول: تسبيب اعتراضه. وليس هذا مجرد التزام دستوري فحسب وإنما هو وسيلة الرئيس، لإقناع الكونغرس بتعديل القانون في المعنى الذي يريده.

الثاني: أن يسلّم اعتراضه في خلال المدة المحددة وهي عشرة أيام من تسلّمه القانون. وفوات اليوم العاشر كاملاً دون أن يقوم الرئيس بإخطار الكونغرس بأسباب اعتراضه يفسر على أنه موافقة ضمنية من جانب الرئيس.

(هـ) أو يرفض الرئيس الموافقة على القانون ضمنياً وهو ما يسميه البعض (بفيتو الجيب). حيث ينص الشق الأخير من نص المادة الأولى (وكل مشروع لا يقوم الرئيس برده خلال عشرة أيام من تاريخ عرضه عليه ـ باستثناء أيام الآحاد ـ يعتبر قانوناً كما لو كان الرئيس قد وقعّه ما لم يحل دون رده

(1) من ذلك ما ورد في خطاب الرئيس ويلسون سنة 1920: (أعيد إليكم قانون الميزانية دون توقيعي) وخطاب لرئيس روزفلت: (إنني أعيد إليكم القانون دون موافقتي).

تأجيل الكونغرس، في هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً). وهذه القوانين لا يأخذها الرئيس مأخذ الجد فهي قوانين متسرّعة، وأعمال مبتورة، تتم دون إعداد أو دراسة، إلا أنها توقع الرئيس في مأزق حقيقي. وبمقتضى الفقرة السابقة من الدستور يكفي أن يتذرع الرئيس بالصمت، ويترك القانون نائماً في جيبه، حتى يؤخذ صمته ـ فالقاعدة ـ على أنه رفض القانون.

وإذا استخدم الرئيس الأمريكي حقه في الاعتراض على القوانين التي يقرّها البرلمان في خلال عشرة أيام، فإنه يعيد هذه القوانين إلى البرلمان مع تسبيب اعتراضه، الذي هو مجرد اعتراض توقيفي.

ويستطيع الكونغرس التغلب على هذا الاعتراض إذا أعاد الموافقة على القانون المعترض عليه بأغلبية الثلثين في كل من المجلسين. وبذلك يصبح هذه الاعتراض عديم الجدوى، ويجعل الرئيس مضطراً إلى التوقيع على القانون وإصداره.

ولا شك أن حق الاعتراض التوقيفي للقانون الذي يقره الكونغرس يعد مصدر قوة كبيرة للرئيس. إذ إن في مقدوره أن يحول دون صدور أي تشريع لا يريده إذا ضمن تأييد مجرد الثلث زائداً واحداً من الأعضاء في كل من المجلسين. وليس من العسير على الرئيس أن يجد هذا العدد من المؤيدين له بين أعضاء البرلمان.

ومما يعطي حق الاعتراض (veto) أهمية خاصة أن البرلمان لا يضمن في جميع الأحوال الحصول على أغلبية الثلثين التي تجعل هذا الاعتراض عديم الجدوى. فضلاً عن أن الرئيس ـ في الغالب ـ يملك من الزعامات والعلاقات السياسية والحزبية، بما يمكنه من التأثير القوي على أعضاء مجلسي البرلمان (الشيوخ والنواب). كما أن نجاح الاعتراض يعتبر من المسائل التي تهم الرئيس وتؤثر في شعبيته.

وعلى ضوء ما تقدم نستطيع القول إن نتائج الشورى الصادرة عن الكونغرس بخصوص مشاريع القوانين التي يوافق عليها، لا تكون ملزمة للرئيس بإصدارها إلا في حالة موافقته عليها، ورضائه عنها. وكذلك في حالة إعادة الكونغرس الموافقة على القوانين المعترض عليها من قبل الرئيس بأغلبية مشددة وهي الثلثان في كل من المجلسين. وعند ذلك يصبح اعتراض الرئيس عديم الجدوى. أما في حال نجاح اعتراض الرئيس ـ لعدم حصول القانون على أغلبية الثلثين في كل من المجلسين ـ ففي هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً.

وقد استخدم الرؤساء الأمريكيون في الواقع حقوقهم في الاعتراض بفاعلية تامة، جعلت منه سلاحاً حقيقياً، قلب التوازن بين السلطات العامة لمصلحة الرئيس، وكفل له السيطرة الفعلية على العمل التشريعي. وقد بدأ حق الاعتراض من قبل، بوصفه وسيلة لحماية التوازن بين السلطات العامة، إلا أنه تحوّل منذ عهد جاكسون ليصبح أسلوباً معتاداً لحل الخلاف الشخصي بين الرئيس والكونغرس، ولتحقيق التوافق بين قوانين الكونغرس ومطالب الحكومة. ويمكن القول هنا بأن الرئيس الأمريكي يستخدم حقه في الاعتراض أياً كان وضع الأغلبية مؤيدة له. وقد ساعده على ذلك طبيعة النظام الرئاسي، وشعبية الرئيس، وقدرته على التأثير في شعبه والبرلمان[1].

وكنا قد وجدنا ـ آنفاً ـ أن رئيس الجمهورية ونائبه ووزراءه ليسوا مسؤولين سياسياً أمام البرلمان بمجلسيه، ومن ثم فلا يستطيع البرلمان أن يوجه أسئلة واستجوابات إليهم. كما لا يستطيع أن يسحب الثقة من أي منهم إلا أن الحكومة من ناحية أخرى مسؤولة جنائياً أمام البرلمان. إذ يتولى مجلس النواب اتهام الرئيس والوزراء وجميع موظفي الاتحاد المدنيين. ويختص مجلس الشيوخ بمحاكمتهم عند ارتكابهم جريمة من جرائم الخيانة والرشوة وغيرهما من الجنايات والجنح الكبرى. وينعقد مجلس الشيوخ على هيئة محكمة، ويصدر حكمه على المتهم منهم بأغلبية ثلثي الأصوات، وبعقوبة واحدة وهي: العزل من الوظيفة. وإذا ما صدر الحكم ضد رئيس الجمهورية فإنه يكون ملزماً له. وهنا قد يختار الرئيس تقديم استقالته، فتتوقف عند ذلك إجراءات محاكمته وإدانته. وهذا ما حصل فعلاً عندما اتهم الرئيس الأمريكي نيكسون إثر تورطه في فضيحة ووترجيت المشهورة حيث آثر تقديم استقالته وتوقفت معها بالتالي ـ إجراءات محاكمته.

## ثالثاً: علاقة الرئيس الأمريكي بالشعب

يتمتع الرئيس الأمريكي بنفوذ كبير لدى الشعب (الرأي العام) باعتباره رجل الأمة المختار من قبلها، حيث يجمع بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ويتحمّل مسؤولية أعماله أمام الشعب مباشرة.

(1) د. عمر حلمي – الوظيفة التشريعية لرئيس الدول ـ المرجع السابق ـ ص 189.

إذن فهو صاحب السلطة التنفيذية قانوناً، ويباشر سلطاته الدستورية بنفسه. وما الوزراء سوى معاونين له، ويقتصر عملهم على تنفيذ سياسة الرئيس التي يرسمها بنفسه ويسأل عنها وحده أمام الشعب. ويدل الواقع على أنه أصبح من اليسير على الرئيس أن يحصل على تأييد الرأي العام له في المسائل التي يوليها أهمية خاصة من خلال عقده للمؤتمرات الصحفية، وزياراته الميدانية للولايات، وخطبه من خلال وسائل الإعلام المختلفة. ولا شك أن مثل هذا التأييد من الرأي العام للرئيس يعد أمراً هاماً وأساسياً في بلد كأمريكا يتمتع فيه الرأي العام بسلطان كبير. فضلا عن أن الرئيس يستطيع ـ استناداً إلى هذا التأييد ـ التأثير على البرلمان للحصول على موافقته في اتجاهاته ومشروعاته. والجدير بالذكر أن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة منذ حرب الانفصال، قد زادت من التفاف الأمة حول الرئيس، وقلبت في كثير من الأحوال، موازين الأمور لصالحه بوصفه رجلها المختار.

وقد أصبح الرئيس بعد ذلك الملاذ الشعبي، وصار اسمه عنواناً لعهده. والملاحظ أن هذه المسؤولية التي ألقاها الشعب على الرئيس دفعته إلى استخدام حقه في الاعتراض في كل الحالات التي لا يتفق فيها مع الكونغرس. فالأمة تطالب الرئيس بأن يقود الكونغرس لا أن ينقاد إليه. وتصف تعسف الرئيس في استخدام حق الاعتراض بأنه شجاعة وصلابة[1] ونستطيع القول إن شعبية الرئيس هي سنده الأول في الضغط على الكونغرس، وإنجاح اعتراضه. ولذلك فقد عمد الرؤساء إلى اجتذاب الرأي العام إليهم[2]. ونخلص للقول: إن الرئيس الأمريكي قد استخدم حقه في الاعتراض بفاعلية ملحوظة، وساعده على ذلك طبيعة النظام الرئاسي، وشعبية الرئيس، وقدرته على التأثير في شعبه، وفي البرلمان[3].

(1) وقد ذهبت صحيفة نيويورك تايمز إلى القول: إننا اخترنا حكامنا وأسكناهم القصور ودفعنا لهم مرتبات مجزية لهدف واحد هو حمايتنا من تعسف المشرع. marire: op. cit. P 88.

(2) وقد أعلن الرئيس ويلسون عندما لمس معارضة من قبل الكونغرس ـ أنه سيذهب للشعب مباشرة ليخطره بأن نوابه يعرقلون القوانين التي تحقق مصالحهم.

(3) د. عمر حلمي (الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة) .bruno: op. cit, p. 124.

## المطلب الثالث: الشورى في فرنسا في ظل دستور عام 1958 (الحالي)

**التمهيد:**

أقام الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادر عام 1958 (الحالي) نظاماً سياسياً جديداً يختلف في بنيانه عن النظم السياسية السابقة عليه. فلقد عمل هذا الدستور على تطوير النظام البرلماني ومبادئه، وخاصة في ميدان السلطة التنفيذية. حيث ركّز اهتمامه على تقويتها حتى تفوقت على زميلتها الأخرى السلطة التشريعية في ميدانها الأصلي ألا وهو الميدان التشريعي.

وتمثّل التطور الجديد للنظام البرلماني ـ علاوة على تقوية السلطة التنفيذية كأصل عام ـ في اختلال نظام ثنائية الجهاز التنفيذي. حيث أصبح لرئيس الدولة (رئيس الجمهورية) الدور الرئيس الفعال، بعد أن كانت الوزارة في ظل النظام البرلماني التقليدي السابق تتمتع بهذا الدور. وقد دعا ذلك جانباً من الفقه[1] إلى إعلانه أن دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 قد نزع نحو النظام الرئاسي، حتى بات مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي مجرد واجهة شكلية يتنافى في موضوعه، مع طبيعة النظام البرلماني.

ونلاحظ هنا أن دستور سنة 1958 اتفق والنظام الرئاسي من الناحية الموضوعية واختلف معه من الناحية الشكلية. حتى أنه يكفي مجرد تعديل بعض المواد التي تضفي الواجهة البرلمانية على الدستور كإلغاء منصب الوزير الأول، وتولّي رئيس الدولة رئاسة الحكومة والدولة معاً، وهو ما يحدث عملاً من الناحية الواقعية حيث يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء.

وكذلك إلغاء المسؤولية الوزارية أمام الجمعية الوطنية وتقريرها أمام الرئيس وحده حتى يتحقق النظام الرئاسي شكلاً وموضوعاً.

على أننا نرى مع البعض أن دستور الجمهورية الخامسة قد احتفظ بالنظام البرلماني مع تطويره لصالح السلطة التنفيذية[2].

كما عمل هذا الدستور تمشياً مع النهج البرلماني على تقرير عنصر تعاون السلطات. ولا أدل على ذلك من تقرير حل رئيس السلطة التنفيذية للجمعية

(1) Duverger Maurice: institutions politiques et droit constitutionnel. 8 _ e edit 1965 _ p. 512 et.

(2) د. محسن خليل ـ النظم السياسية والقانون الدستوري، طبعة بيروت 1971، ص 394.

الوطنية، وتقرير المسؤولية الوزارية، بنوعيها: التضامنية والفردية، أمام هذه الجمعية الوطنية.

ولا يمكن الاحتجاج بعدم جدوى هذه المسؤولية أمام المجلس النيابي. ذلك أن نزع الثقة وإسقاط الجمعية الوطنية للوزارة ينطويان في حقيقة الأمر على معارضة هذه الجمعية لسياسة الرئيس. فهي تدل في الواقع على مسؤولية غير مباشرة لرئيس الدولة غير المسؤول.

وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي الحالي الصادر في الرابع من أكتوبر (تشرين الأول) عام 1958 نجد أنه قد أقام خمس مؤسسات دستورية وهي: رئيس الجمهورية، والحكومة، والجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ، والمجلس الدستوري. وسنتناول في دراستنا بالفرع الأول: السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية والحكومة. وفي الفرع الثاني: البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). وفي الفرع الثالث: ندرس نطاق الشورى ومدى إلزاميتها في فرنسا.

## الفرع الأول: السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية والحكومة

### أولاً: رئيس الجمهورية:

#### 1 - كيفية اختياره:

لئن كان رئيس الجمهورية في ظل الجمهورية الرابعة ينتخب من قبل البرلمان بمجلسيه فإن دستور الجمهورية الخامسة (الحالي) لسنة 1958 ـ نظراً للمكانة التي منحها للرئيس وتراجع مكانة البرلمان ـ قرر أن يتم انتخاب الرئيس مباشرة من قبل الشعب حتى يكون رجل الشعب المختار.

والغرض من ذلك جعل رئيس الجمهورية مجسداً للوحدة الوطنية وممثلاً للشعب من جهة وليحتل مكانة ممتازة في المؤسسات الدستورية من جهة ثانية. ووفقاً لذلك يتم انتخاب الرئيس لمدة سبع سنوات قابلة للتجديد.

#### 2 - اختصاصاته:

هجر دستور سنة 1958 قواعد النظام البرلماني التقليدي وخاصة فيما يتعلق بمباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته الواردة في الدستور: فلم يعد رئيس الجمهورية حاكماً بين السلطات وإنما كفيلاً وضامناً (grant) لسيرها وانتظامها. ولذلك فقد نص الدستور على جعل أخطر السلطات الحكومية من اختصاص الرئيس وحده

يباشرها دون تدخل الوزراء المختصين وهو ما جعل من مركز الرئاسة المفتاح الحقيقي للنظام.

كما كفل الدستور للرئيس ـ إلى جانب سلطاته الشخصية التي يباشرها بنفسه ـ دوراً بارزاً في مجال الاختصاصات الحكومية الأخرى التي تناقش في مجلس الوزراء، فالمادة التاسعة تعطي الرئيس الحق في رئاسة مجلس الوزراء.

أما المادة الثالثة عشرة فإنها تستلزم توقيع رئيس الجمهورية على الأوامر والمواد التي يتم تداولها في مجلس الوزراء. ويترتب على هذا أن الدستور يستلزم الحصول على موافقة الرئيس بالنسبة لأهم الاختصاصات الحكومية وهي التي يتم تداولها في مجلس الوزراء.

ولذلك فقد ذهب الأستاذ Duverger إلى أن الحكومة كهيئة جماعية ليس لها سلطات تختص بها، لأن أهم قراراتها يتم التداول فيها بمجلس الوزراء، برئاسة رئيس الجمهورية. وإن جاز للحكومة أن تجتمع خارج مجلس الوزراء إلا أن الأمر هنا يكون بمثابة التحضير لاجتماعات المجلس وليس بقصد اتخاذ قرارات ملزمة[1]. أما بالنسبة لاقتراح القوانين فإن المادة 14 من دستور عام 1946 هي بنفسها المادة 39 من دستور عام 1958 حيث ذكرت، يختص باقتراح القوانين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء البرلمان بمجلسيه.

وبما أن اقتراح القوانين من المسائل التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء فإن ذلك يخضع لضرورة توقيع رئيس الجمهورية عليها، ويعني ذلك أنه يستلزم الحصول على موافقة الرئيس بصدد مشروعات القوانين التي تمت دراستها في مجلس الوزراء. وليست موافقة الرئيس هنا شكلية، وذلك لأن المادة العاشرة من الدستور لم تحدد لرئيس الجمهورية فترة محددة يوقع فيها القرارات الحكومية كما هو الحال عند إصدار القانون، وهو ما يعني أن الدستور يترك له حرية واسعة في الموافقة أو الرفض[2].

(1) Duverger Maurice: le system, politique francais, 1985.

(2) Duverger Maurice: op, cit p. 121.

إذاً فالرئيس يملك سلطة حقيقية تمكنه من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفاعلية في اختيار مضمون القرار المقترح، كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل فيه.

هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فيندر أن يتدخل رئيس الجهورية في تحديد مضمون الاقتراح ما لم تكن لديه فكرة محددة يرى ترجمتها إلى عمل تشريعي.

من هنا يجب علينا أن نفرق بين سلطات الرئيس الدستورية وبين نفوذه الشخصي. فالرئيس لا يملك دستورياً حق اقتراح القوانين، إلا أنه يستطيع عن طريق حقه في توقيع القرارات التي يتم تداولها في مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح فرئيس الجمهورية - إن جاز لنا التعبير - يملك حق اعتراض مطلق، يمكنه من فرض آرائه ولكنه لا يملك دستورياً أن يقترح ابتداء.

أما فيما يختص بإصدار القوانين فقد نصت المادة العاشرة من دستور سنة 1958 على حق الرئيس في إصدار القوانين في خلال خمسة عشر يوماً تحسب من تاريخ نقل القانون إلى الحكومة. وفي خلال هذه الفترة يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب برسالة مسببة إعادة النظر في القانون (طلب المداولة الثانية). ولا شك أن هذا الحق للرئيس يعتبر الحد الأدنى لحقوق الاعتراض[1] وهو يعطيه وسيلة تمكنه من منع القوانين السيئة واحترام مبدأ الفصل بين السلطات ودعم التوازن بينها. كما أنه يتفادى من ناحية أخرى أن يكون للرئيس اليد الطولى كما هو الحال في الاعتراض الأمريكي.

## الفرع الثاني: البرلمان الفرنسي

اعتنق النظام الفرنسي في تكوين البرلمان - وفقاً للدستور الحالي الصادر سنة 1958 - نظام ازدواجية المجلسين، وهما: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، اللذان يتكون منهما البرلمان الفرنسي.

وينتخب الشعب البرلمان - بمجلسيه - على أساس الاقتراع العام المباشر بالنسبة إلى الجمعية الوطنية، وغير المباشر بالنسبة إلى مجلس الشيوخ.

---

(1) يكفي للتصويت على القانون وإقراره رغم اعتراض الرئيس أن يوافق عليه البرلمان بأغلبية الحاضرين.

كما أنهما يختلفان عن بعضهما في مجال التشكيل والاختصاص:

### (أ) الجمعية الوطنية (L' Assemble'e Nationale):

يختار الشعب أعضاء الجمعية الوطنية، لمدة خمس سنوات، عن طريق الاقتراع العام المباشر الفردي منذ 11 يوليو 1986[1].

وتتكوّن الجمعية الوطنية الفرنسية (حالي) من خمسمائة وسبعة وسبعين عضواً. منهم سبعة أعضاء من المستعمرات الفرنسية.

وتعقد الجمعية الوطنية دورتين عاديتين هما: دورة الربيع ودورة الخريف. وتخصص ـ في العادة ـ دورة الخريف بصورة رئيسة، للتصويت على قانون الموازنة. كما يسمح الدستور الفرنسي للجمعية الوطنية بعقد دورات غير عادية، بناء على اقتراح رئيس الوزارة، أو أكثرية أعضاء الجمعية الوطنية. ويكون لكل منها جدول أعمال محدّد.

### (ب) مجلس الشيوخ (Le Senat):

يتم اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب غير المباشر[2]، من قبل هيئة انتخابية تكون هي بذاتها منتخبة. وهو ما يكفل تمثيل الوحدات الإقليمية للجمهورية[3].

وهذا التمثيل لأعضاء مجلس الشيوخ، أعطى للمناطق الزراعية غالبية المقاعد. مما حدا بالبعض من الفقهاء الفرنسيين بتسميته "بالمجلس الزراعي"[4].

وقد بلغ عدد أعضاء مجلس الشيوخ ثلاثمائة واثنين وعشرين عضواً في عام 1989م[1].

---

(1) راجع في إجراءات الانتخابات وشروطها وموانعها وإجراءاتها في جمهورية فرنسا:

- الدكتور صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بالقاهرة، مطبعة النسر الذهبي، 1985م، ص 427.
- الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبدالله نصيف: نظم الانتخابات في العالم ومصر ـ دار النهضة العربية ـ بالقاهرة ـ عام 1984م، ص 137.

(2) راجع الدكتور ربيع أنور فتح الباب ـ مرجع سابق ـ ص 208.

(3) راجع الأستاذ الدكتور محمد أنس جعفر: التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، مطبعة أخوان مورافتلي، القاهرة، 1982/، ص 47، 80.

(4) Duverger Maurice: Op. cit, P. 582.

وتكون مدة العضوية في مجلس الشيوخ تسع سنوات، مع تجديد جزئي، كل ثلاث سنوات. حيث تقسم المقاعد إلى ثلاث فئات: أ، ب، جـ، وتجري القرعة لتحديد الفئة التي يحل عليها الدور للتغيير[2].

## (ج) اختصاصات البرلمان:

تجري جلسات البرلمان وفقا لبرنامج محدد سلفاً يسمى "جدول الأعمال"، وقد أدخلت المادة 48 من الدستور الحالي قيوداً مهمة على حرية البرلمان. وتنص هذه المادة بصورة خاصة على ما يلي: "يتضمن جدول أعمال الجمعيتين بصورة خاصة، ووفقاً للترتيب الذي تضعه الحكومة مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، واقتراحات القوانين المقبولة منها". وهذه الأحكام تعطي الحكومة بصورة عملية، الحق في تحديد جدول أعمال البرلمان. كما تتمتع الحكومة خلال المناقشات البرلمانية بامتيازات مهمة جداً، وبصورة خاصة أثناء البحث ومناقشة المشاريع أو اقتراحات القوانين.

ويمارس رئيسا الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بعض الصلاحيات الدستورية، حيث يستشيرهما رئيس الجمهورية في بعض القضايا مثل حل الجمعية الوطنية (المادة 12) وبدء تطبيق المادة (16). كما أن لكل منهما الحق في تعيين ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري، وأن يرفع إلى هذا المجلس القانون أو المعاهدة التي يرى أنها لا تتوافق مع الدستور. ومن ناحية ثانية فإن مجلس الشيوخ لا يمارس أية رقابة سياسية على الحكومة، وتتعلق صلاحياته بالمجال التشريعي أو الموازنة. ثم إن ظروفه لا تسمح له بتحدي الحكومة. أما الجمعية الوطنية فإن رفضها الموافقة على السياسة الحكومية ـ وفقا لنص المادتين (49)، (50) ـ يمكن أن يؤدي إلى استقالة الحكومة "عندما تتبنى الجمعية الوطنية نزع الثقة أو عندما تشجب البرنامج أو بيان السياسة العامة للحكومة يتوجب على الوزير الأول (رئيس الوزراء) أن يقدم إلى رئيس الجمهورية استقالة حكومته (المادة 50)"[3]. أما رفض مجلس الشيوخ الموافقة على السياسة الحكومية فلا =

---

(1) ارتفع عدد الأعضاء إلى هذا العدد نتيجة إنشاء بعض المقاعد الجديدة بالقانون الصادر في 17 يونيه 1983م، الذي أنشأ أماكن جديدة للفرنسيين بالخارج.

(2) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، طبعة ثانية، ترجمة علي مقلد وآخرون، الجزء الأول والثاني، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977م، ص 432.

(3) صرح جورج بومبيدو رئيس وزراء فرنسا الأسبق الذي تولى رئاسة الجمهورية بعد الجنرال ديغول في حديث نقله التليفزيون والإذاعة في 30 حزيران (يونيو) عام 1967: "في الجمهورية الخامسة، الحكومة هي التي تحكم، وقد =

يؤدي إلى استقالة الحكومة. ولكن من وجهة نظر سياسية تكون الحكومة حتماً في وضع ضعيف من جراء تصادمها مع مجلس الشيوخ تصادماً جاء في غير صالحها. ومن الأمور ذات الدلالة في هذا الصدد تقوية سلطة مجلس الشيوخ. فهو - أي مجلس الشيوخ - إذا كان على وفاق مع الحكومة فإنه يستطيع تجميد جميع المشروعات التي تقرها الجمعية الوطنية، أما إذا كان على خلاف مع الحكومة، فإن في إمكان رئيس الوزراء وضع حد لمعارضة مجلس الشيوخ الذي لا يستطيع إذ ذاك إلا تأخير مشروعات الجمعية الوطنية.

وقد وسّع دستور فرنسا لسنة 1958 من اختصاصات الحكومة على حساب البرلمان، وانعكس ذلك على علاقة القانون باللائحة أي على مصادر القانون. فبعد أن كان التشريع من اختصاص البرلمان وحده قلب الدستور الفرنسي القواعد وجعل البرلمان صاحب اختصاص محدد على سبيل الحصر ويرجع هذا الانقلاب إلى تعقد المسائل الفنية واستحالة متابعتها بواسطة أعضاء البرلمان، ويبرر الفقه الفرنسي الذي كان وراء الانقلاب هذا الوضع الجديد بأن القانون كان مجالاً محجوزاً للبرلمان لأنه ممثل الأمة. ولا داعي في الوقت الحاضر لاستمرار هذا الحجز، حيث إن رئيس الجمهورية اليوم منتخب بواسطة الشعب، أي أنه موضع ثقة الأمة بدوره.

وبالمقابل يعيب المنهج الجديد هذا أن البرلمان يوفر مناقشات مثمرة تنعكس على صياغة ومضمون القانون لا يمكن أن تتوفر للمراسيم والأوامر الجمهورية أو الوزارية[1].

وهكذا قرر الدستور الفرنسي توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية. وعلى ضوء هذا الوضع الجديد، أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع، وأصبح اختصاص البرلمان في هذا الميدان محدداً على سبيل الحصر. وإذ أضحت السلطة التنفيذية المشرّع العادي، والسلطة التشريعية هي المشرع الاستثنائي، تغير الوضع الذي يربط القانون باللائحة، وأصبحت اللائحة، هي الأصل، والقانون، هو الاستثناء في ميدان التشريع[2]. ولم يعد القانون هو المعبر الوحيد عن

---

يبدو هذا تافهاً في الكثير من البلدان ولكنه في فرنسا تجديد، إن دور الجمعية الوطنية لا يكون بتحديد السياسة بل في مراقبتها، وعنها تستطيع الجمعية الوطنية أن تقلب الحكومة. وقد قلت ذلك أثناء جلسة الثقة: إنكم تستطيعون قلب الحكومة بالفعل وهذا حقكم ولكن السياسة لنا ونحن الذين نحددها".

(1) الدكتورة سعاد الشرقاوي - النظم السياسية في العالم المعاصر - مرجع سابق - ص 284.

(2) Vedel Georges: Droit administrative. Paris P. U. F. P. 33.

الإرادة العامة لمجموع الأفراد بل شاركه في التعبير عنها الإرادة الحكومية والاستفتاء التشريعي[1].

ويتضح النطاق المحدد للقانون من نص المادة (34) التي حددت على سبيل الحصر مجالاً بعينه للقانون، وجعلت ما عداه من اختصاص اللائحة، فنصت على أن إقرار القانون يكون للبرلمان. وبالنسبة للموضوعات التي ينظمها القانون بصفة مطلقة في إطار المادة (34) تشمل: الحقوق المدنية والحريات العامة والموضوعات المتعلقة بواجبات المواطنين في أشخاصهم وأموالهم من أجل الدفاع الوطني. كما تشمل الموضوعات المتعلقة بحالة الأشخاص: كالجنسية والأهلية، ونظم الزواج، والمسائل المتعلقة بالإرث، والهبة. والموضوعات المتعلقة بالعقوبات ونظام القضاء وكذلك المتعلقة بالأمور المالية: كإنشاء الضرائب وتعديلها، وإلغائها، وإجراءات تحصيلها، وتحديد نظام إصدار النقد. بالإضافة إلى الموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، ونظام الملكية، بالإضافة إلى المعاهدات التي يتعين صدورها بقانون، حيث لا يجوز التصديق أو الموافقة عليها إلا بموجب قانون (المادة 52).

أما الموضوعات التي يقتصر فيها دور القوانين في إطار المادة (34) على وضع المبادئ الأساسية تاركاً التفصيلات والجزئيات للسلطة التنفيذية تباشرها عن طريق سلطتها اللائحية، فهي التي تتعلق بتنظيم الدفاع القومي، والمبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال الهيئات المحلية، واختصاصاتها، ومواردها، والمبادئ الأساسية المتعلقة بمرفق التعليم، والمبادئ الأساسية المتعلقة بالحقوق العينية، والالتزامات المدنية والتجارية، والمبادئ الأساسية المتعلقة بتنظيم حق العمل، والحق النقابي، والضمان الاجتماعي.

وهناك موضوعات ينظمّها القانون خارج المادة (34) تضمنّتها نصوص متفرقة من الدستور. فقد جعل الدستور تنظيم بعضها عن طريق القوانين العادية، وتنظيم البعض الآخر عن طريق قوانين أساسية. وتشمل هذه الموضوعات تحديد شروط ممارسة حق الانتخاب (المادة 3)، وإعلان الحرب (المادة 35)، ومد حالة الطوارئ (المادة 36)، والتصديق على المعاهدات الدولية الهامة (المادة 53)، وحماية الحريات الفردية (المادة 66)، وإنشاء وتنظيم الوحدات الإقليمية (المادة 72)، وتحديد نظام أقاليم ما وراء البحار (المادة 74).

(1) أ.د. رمزي طه الشاعر - الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - مرجع سابق - ص 322.

ولقد أعطى الدستور للبرلمان بالإضافة إلى ما سبق، حق تنظيم بعض الموضوعات عن طريق القوانين الأساسية، التي خصّها بشروط خاصة في إصدارها، تختلف عن شروط إصدار القوانين العادية، مما جعلها مميزة عنها وأعلى مرتبة منها.

ومن هذه الموضوعات تلك المتصلة بتنظيم السلطة التنفيذية (م13/ 2)، والسلطة التشريعية (م 25) والتفويض في التصويت التشريعي (م 27)، وتحديد شروط وحدود موارد الدولة وأعبائها (م 34/ 5) وتحديد شروط التصديق على الميزانية (م 47) وتنظيم المجلس الدستوري (م 57/ 63) والموضوعات المتعلقة بالسلطة القضائية (م 64)، وتحديد شروط تعيين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء (م 65) وتحديد نظام المحكمة العليا (م 67)، وتنظيم المجلس الاقتصادي والاجتماعي(م 71)، وتنظيم مجالس مجموعة الدول الفرنسية (م 82، 83، 84).

إذن فالمادة (34) من الدستور الفرنسي حددت نطاق القانون، بينما المادة (37) أطلقت من نطاق اللائحة بقولها: "جميع الموضوعات التي لا تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية".

كما عمل الدستور من جهة أخرى، على الحد من اختصاص البرلمان فيما يتعلق بالقوانين المالية. حيث قررت المادة (40) من الدستور أنه: "لا تقبل الاقتراحات بقوانين، والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان، إذا كانت نتيجة الموافقة عليها، تخفيضاً في الإيرادات العامة أو زيادة في المصروفات العامة".

ولم يقتصر الدستور على تقييد حق البرلمان في اقتراح القوانين المالية، وإنما قيّد سلطة البرلمان في مناقشة قانون الميزانية العامة. فنص في المادة 47/ 2 على أن تقوم الجمعية الوطنية بإعلان رأيها في قانون الميزانية في القراءة الأولى، في خلال أربعين يوماً من إيداع المشروع، فإن لم تفعل، كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ. الذي يلتزم بالبت فيه في خلال خمسة عشر يوماً. فضلاً عن أن المشرع الدستوري قد قيد البرلمان بمدة زمنية معينة يتحتم خلالها التصويت على الميزانية بالمادة (47): "إذا لم يتخذ البرلمان قراراً في شأن مشروع الميزانية في مدى سبعين يوماً من تاريخ إحالة المشروع على البرلمان، يحق للحكومة أن تنشر هذا المشروع بواسطة أمر

ordonnance يوضع موضع التنفيذ ويهمل بالتالي اختصاص البرلمان في هذا الخصوص"[1].

وهذا يعتبر تقييداً خطيراً لسلطة البرلمان في مناقشة قانون الميزانية. ومن جهة أخرى فقد أكدت غالبية الفقه أن المعنى الوحيد الذي لا خلاف عليه لاجتماع البرلمان بقوة القانون ـ أثناء تطبيق المادة (16) من الدستور ـ هو تمكينه من مباشرة السلطة التشريعية فيظل في حالة اجتماع دائم يمارس نشاطه التشريعي كما لو كان في دور انعقاد عادي فيناقش ويقرر ويمكنه أن يلغي قرارات الرئيس ذاتها. فالمادة (16) لا تضع أي قيد على مباشرة البرلمان لسلطاته التشريعية في الظروف الاستثنائية متى أمكن اجتماعه. ولا يملك البرلمان أثناء تطبيق المادة (16) إقرار أعمال الرئيس فهي أعمال تشريعية منذ صدورها. ولكن يمكنه بعد انتهاء تطبيق المادة (16) أن يسن قوانين تلغي أو تعدل القرارات الرئاسية السابقة، ويفعل البرلمان ذلك بوصفه سلطة تشريعية تمارس اختصاصها الأصيل في سن القوانين أو إلغائها أو تعديلها. ومن ناحية أخرى إن اجتماع البرلمان هنا بقوة القانون ومناقشته للإجراءات الرئاسية يمثل وسيلة من وسائل الضغط وخاصة أن البرلمان هو البوتقة التي تمثل فيها الأحزاب السياسية في الدولة فهو إلى حد كبير الرأي العام منظماً تنظيماً قانونياً.

ولم يكتف المشرع الدستوري بتحديد نطاق القانون على سبيل الحصر بل نص صراحة بالمادة (38) على إمكان البرلمان أن يفوض السلطة التنفيذية بالتشريع، بدلاً منه في هذا النطاق المحدد، وذلك في موضوعات محددة، وخلال مدة معينة. فضلاً عن أن المشرع الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب على مشروعات قوانين تتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو بإقرار اتفاق بين مجموعة الدول الفرنسية، أو الخاصة بالإذن بالتصديق على معاهدة، يكون من شأنها التأثير على سير المنظمات، دون أن تتعارض مع الدستور، وذلك طبقاً لما قررته المادة (11) منه.

(1) قرر جانب من الفقه أن الفقرة الثالثة من المادة (47) لم تخرج بعد إلى حيز التطبيق وذلك لحرص البرلمان على التصويت على مشروع الميزانية في الميعاد المحدد لذلك.

Pierre Still Munkes: La classification des actes ayant force de Loi en droit Public Francais R. D. P. 1964. P. 283.

## الفرع الثالث: نطاق الشورى ومدى إلزاميتها في فرنسا في ظل دستور عام 1958 (الحالي)

كنا قد وجدنا أن الدستور الفرنسي يمنح رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) مكانة ممتازة بين المؤسسات الدستورية، باعتباره مجسداً للوحدة الوطنية، وممثلاً للشعب، ورجل الشعب المختار. فلم يعد بذلك رئيس الجمهورية حكماً بين السلطات، وإنما صار كفيلاً وضامناً لسيرها، وانتظامها. كما جعل الدستور أخطر السلطات الحكومية من اختصاص الرئيس وحده، يباشرها دون تدّخل الوزير المختص. ومنها: حقه في حل الجمعية الوطنية (م 12)، وحقه في اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي (مادة 11)، وحقه في تنظيم الأمة في وقت الخطر (المادة 16)، وحقه في تعيين وعزل الوزير الأول (المادة 8/ 1). كما أعطت المادة (9) للرئيس الحق في رئاسة مجلس الوزراء، والتوقيع على الأوامر والمراسيم، التي يتم تداولها في مجلس الوزراء.

ففيما يتعلق باقتراح القوانين، فإن المادة (39) جعلته من اختصاص رئيس مجلس الوزراء وأعضاء المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). ويعني ذلك أنه يستلزم الحصول على موافقة الرئيس بصدد مشروعات القوانين التي تمت دراستها في مجلس الوزراء. ولا تعتبر موافقة الرئيس هنا شكلية، وذلك لأن المادة العاشرة لم تحدد للرئيس فترة محددة يوقّع فيها القرارات الحكومية، كما هو الحال عند إصدار القوانين، وهو ما يعني أن الدستور يترك له حرية واسعة، في الموافقة أو الرفض. ويعتبر مبدأ الأخذ بالشورى هنا مندوباً للرئيس، ونتائجه معلمة لا ملزمة، بدليل أنه يشارك بفاعلية في اختيار مضمون القرار المقترح. كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أي تعديل فيه. إذن فرئيس الجمهورية - إن جاز لنا التعبير- يملك حث اعتراض مطلق، يمكنّه من فرض آرائه. لكنه لا يملك دستورياً أن يقترح ابتداء.

أما فيما يتعلق بمناقشة مشروعات القوانين في البرلمان، فإنها تتم وفق إجراءات معينة، وتناقشها اللجان، ثم يجري دراستها من قبل مجلس الشيوخ أولاً أو الجمعية الوطنية. ويتوجب أن يوافق المجلسان على نص القانون بالأغلبية المطلوبة. أما إذا حصل أي خلاف فيمكن بالتشاور القضاء عليه، عن طريق لجنة مشتركة متساوية الأعضاء من المجلسين، طبقاً للمادة (45) فقرة (2) تناط بها، مهمة وضع نص توفيقي. وبعد أن يصبح نص القانون جاهزاً للإصدار، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو

رئيس أي من المجلسين، عرضه قبل إصداره على المجلس الدستوري، لتقرير مدى مطابقته للدستور. وإذا ما قرر المجلس الدستوري أن مشروع القانون المعروض عليه لا يخالف الدستور كان لرئيس الجمهورية أن يصدّق عليه ويصدره.

وقد نصت المادة العاشرة من الدستور على حق الرئيس في إصدار القوانين في خلال خمسة عشر يوماً تحسب من تاريخ نقل القانون للحكومة.

ونتساءل هنا: هل يلتزم الرئيس بإصدار القانون في هذه الحالة، وتكون نتيجة الشورى ملزمة له أم معلمة؟؟ لقد مكنت المادة السابقة الرئيس من أن يطلب برسالة مسّببة إعادة النظر في القانون، أو ما يسمى بطلب مداولة ثانية. ولا شك أن هذا الحق للرئيس يعتبر الحد الأدنى لحقوق الاعتراض. كما أنه يعطيه وسيلة تمكنه من منع القوانين السيئة واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، ودعم التوازن بينها. ويتفادى من ناحية أخرى أن يكون للرئيس اليد الطولى في التشريع. ويستطيع المجلسان التغلب على اعتراض الرئيس بإعادة إقرار القانون من جديد. وحينئذ يلتزم الرئيس بإصداره. ويمكننا أن نقول هنا: بأن نتيجة الشورى ملزمة للرئيس ولا يمكنه إلا إصدار القانون بعد إقراره في المداولة الثانية.

ويلاحظ أن الرئيس الفرنسي لم يستخدم حقه في الاعتراض مرة واحدة. ويرجع ذلك إلى اعتبارين هما: تدّخل الحكومة بصفة مستمرة في العمل التشريعي من جهة واتجاه الدستور الفرنسي إلى الإقلال من ظاهرة التشريع البرلماني، والتضييق من نطاقه، عن طريق تحديد مجال التشريع البرلماني في مسائل معينة، وتقنين ظاهرة التشريع الحكومي (المواد 16 ـ 38 ـ 11) من جهة ثانية.

وقد وجدنا أن الدستور الفرنسي الحالي يمنح رئيس الجمهورية بموجب المادة (16)، سلطات واسعة، متى تعرّض أمن الدولة للخطر. ونتساءل هنا: ما دور الشورى قبل وأثناء تطبيق المادة (16)؟ وهل هي واجبة على الرئيس أم مندوبة له؟؟ وهل نتائجها معلمة للرئيس أم ملزمة له؟

الملاحظ أن المادة (16) قد أوجبت على رئيس الجمهورية قبل تطبيقها، طلب المشورة الرسمية من بعض الشخصيات السياسية وهم: الوزير الأول، ورئيسا مجلس البرلمان، والمجلس الدستوري. والمشورة هنا تتعلق بمدى توافر شروط تطبيق هذه المادة. إذن هي مجرد وسيلة لتبصير رئيس الجمهورية بالنتائج المحتملة للإجراءات التي

يتخذها، على أن تقع بعد ذلك مسؤولية تصرفاته على عاتقه وحده. فباستثناء مشورة المجلس الدستوري السابقة بصدد تطبيق المادة (11) الذي يتوجب عليه أن يسبب فتواه، ويلتزم بنشرها، يمكن القول: إن الاستشارات الرسمية الأخرى ليست سوى أخطار بالعلم. والواقع أن هذه الاستشارات قد وقفت في منتصف الطريق فهي ليست من قبيل الفتاوى الملزمة. حيث يلتزم الرئيس بطلبها والعمل بمضمونها. كما أنها ليست من قبيل الفتاوى الاستشارية حيث يترك للرئيس حرية طلبها، وكذا العلم بمضمونها فهذه الفتاوى إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث العمل بها. بل إن غالبية الفقه الفرنسي تعفي الرئيس من التزام طلبها من بعض الشخصيات السابقة، في حالة القوة القاهرة. كما نستطيع القول على ضوء ذلك بأن نتائج الشورى معلمة للرئيس وليست ملزمة بدليل أن الدستور لم يتطلب من الرئيس انتظار الرأي بل يكفي لصحة تطبيق المادة (16) أن يثبت إخطار الرئيس لهذه الشخصيات. إذن فإن تطبيق المادة (16) من المسائل التي يترك تقديرها لرئيس الجمهورية، فإن شاء أخذ برأيه، أو أخذ بغيره[1].

أما فيما يتعلق بإخطار الأمة بدواعي تطبيق المادة (16) فإن الرئيس يلتزم بإحاطة الأمة علماً بذلك برسالة يوجهها إليها ولا يعني هذا الالتزام وجوب مشاورة الأمة بتطبيق هذه المادة وإنما يقصد به بيان الضرورة التي دفعت الرئيس إلى استخدامها، وتبرير موقفه أمام الأمة.

والذي يجب التأكيد عليه، أن تطبيق المادة (16) ـ كما يجمع ذلك الفقه الفرنسي ـ يؤدي إلى تركيز كل سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية، والقضائية، في يد رئيس الجمهورية. كما يعطيه الحق في وقف سريان بعض نصوص الدستور. أما بالنسبة للبرلمان ـ أثناء وتطبيق المادة ـ فيمتنع عليه أن يشرع إلا بتكليف خاص من الرئيس، وفي الموضوعات التي يحددها.

ولا شك أن المادة (16) تتخطى التصور المحدود لسلطات الضرورة. فهي لا تتعلق ـ كما وجدنا ـ بمباشرة السلطة التشريعية عن طريق رئيس الدولة، وإنما تنظم "الديكتاتور القانوني" الذي يركز كل السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بين يديه. بل وتتعداها إلى وقف النصوص الدستورية. إذن فهو تصوّر يتعلق بتنظيم الأمة

(1) راجع في ذلك:

Duverger (m.) La cinquie'me Re' publique, paris 1968. p. 56 – et suiv.

في وقت الخطر، ولذلك استلزم الدستور أن يؤدي الخطر إلى عرقلة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية.

كما تطلب الدستور، ضرورة انعقاد مجلسي البرلمان بحكم القانون، طوال مباشرة الرئيس سلطاته الاستثنائية، وعدم جواز حل الجمعية خلال تلك الفترة.

وإذا كان لرئيس الجمهورية الحق، في أن ينفرد بمباشرة الإجراءات الاستثنائية اللازمة في جميع المجالات، فإن البرلمان يستطيع أن يعلن معارضته لهذه الإجراءات إذا أساء الرئيس استخدامها[1]، وإن كان لا يملك إلغاءها. بل إن بعض الفقهاء قد ذهب إلى جواز اتهام البرلمان للرئيس في هذه الحالة جنائياً بجريمة الخيانة العظمى، وتجري محاكمته أمام الهيئة القضائية[2].

وأما فيما يتعلق بدور الرئيس الدستوري بشأن المادة (16) فقد ألزم الدستور الرئيس، بضرورة استشارة المجلس الدستوري استشارة سابقة على تطبيق النص، وأخرى لاحقة عليه.

ولا تعتبر نتيجة أخذ رأي المجلس الدستوري ملزمة لرئيس الدولة من الناحية الدستورية. إلا أن رأيه يختلف من الناحية الواقعية عن رأي الشخصيات السياسية. ويرجع هذا الاختلاف إلى ما أوجبته المادة 53 من القانون الأساسي للمجلس الدستوري في 7 نوفمبر سنة 1958م من ضرورة أن يصدر رأي المجلس الدستوري السابق على تطبيق المادة (16) مسبباً ومنشوراً. وأمام ذلك ـ ومهما كانت قوة رئيس الجمهورية أمام الرأي العام ـ فإنه لا يستطيع أن يتجاهل رأياً مسبباً للمجلس الدستوري. خاصة وأن هذا الرأي سينشر على الشعب، ويعلمه الكافة، مما يجعل رئيس الجمهورية يرتكب مخاطرة شديدة إذا أعلن تطبيق المادة (16) رغم انتهاء المجلس الدستوري إلى عدم توافر شروط تطبيقها. في حين إذا طبّقها بعد أن يعلن المجلس الدستوري توافر هذه الشروط، فإن ذلك يدعم موقفه في مواجهة الرأي العام، الذي لا يميل عادة إلى تطبيق أي نظام استثنائي، بحكم ما يترتب على هذا التطبيق، من تقييد للحريات والحقوق العامة.

---

(1) راجع في ذلك:

edel: coursede droit constitutionnel op, cit. p. 489.

(2) راجع في ذلك:

Duverger 9m, op. cit. p.708.

أما رأي المجلس الدستوري اللاحق على تطبيق المادة (16) والخاص بالإجراءات التي اتخذها الرئيس فلا يلتزم المجلس بتسبيبه، ولا بنشره، ولا يعتبر ملزماً لرئيس الجمهورية من الناحية الدستورية. وإنما يعتبر رأياً معلماً يترك تقديره له، فإن شاء أخذ به، أو رفضه.

وقد وجدنا آنفاً أن المادة (38) من الدستور الفرنسي الحالي قد أباحت للبرلمان التفويض التشريعي للحكومة، لتنفيذ برامجها، بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون وذلك خلال مدة محددة. ولكنها من ناحية أخرى، تطلبت من الحكومة وجوباً استشارة البرلمان في الموضوعات التي صدرت بناء على التفويض. ومعنى ذلك أن القرارات الصادرة في هذا الشأن عن الحكومة لا تكتسب طابعاً تشريعياً إلا بعد أن يصدق عليها البرلمان، أما قبل ذلك فإنها تكون قرارات إدارية خاضعة لرقابة مجلس الدولة. وفي حال رفض البرلمان التصديق عليها فإنها تعتبر لاغية. وعلى ضوء ذلك نستطيع القول إن نتائج الشورى الصادرة عن البرلمان ملزمة للحكومة بدليل أنَّ موافقته على قرارات الحكومة وتصديقه عليها يصبغان عليها الطابع التشريعي، ومن ثم لا يجوز تعديلها أو إلغاؤها فيما بعد إلا بقانون يصدره البرلمان.

وما نلاحظه على المادة (38) أنها لم تبين ما إذا كان سقوط الأوامر بأثر رجعي أو بأثر حال. ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص، فإنها تسقط بالنسبة للمستقبل فقط.

وقد وجدنا أيضاً أن الأمر المهم الذي استحدثه الدستور الفرنسي الحالي هو جعله اللائحة صاحبة الاختصاص العام في تنظيم كافة الموضوعات التشريعية التي تخرج عن نطاق القانون الذي جعله على سبيل الحصر. وبذلك لم يعد البرلمان وفق هذه الظاهرة الجديدة، قادراً على أن يمارس وظيفته التشريع، بصورتها الكاملة. كما تناقص دوره في اقتراح القوانين، بعد أن شاركه رئيس مجلس الوزراء هذا الحق. وزادت كذلك نسبة التشريعات الحكومية بالمقارنة إلى التشريعات التي يقترحها أعضاء البرلمان. كما تناقص دور البرلمان الفرنسي في التشريعات المالية، واقتصر دوره على مجرد إقرارها دون تدخل في تفاصيلها بالتعديل، زيادة أو نقصاً، حيث نصت المادة (40) من الدستور الفرنسي الحالي: "لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء

البرلمان إذا كانت نتيجة الموافقة عليها تخفيضاً في الإيرادات العامة أو زيادة في المصروفات العامة". فضلاً على أن المشرع الدستوري قد قيد البرلمان بمدة زمنية معينة يتحتم خلالها التصويت على الميزانية بالمادة (47): "إذا لم يتخذ البرلمان قراراً في شأن مشروع الميزانية في مدى سبعين يوماً من تاريخ إحالة المشروع إلى البرلمان، يحق للحكومة أن تنشر هذا المشروع بواسطة أمر ordonnance يوضع موضع التنفيذ، ويهمل بالتالي اختصاص البرلمان في هذا الخصوص". وهذا تقييد خطير لسلطة البرلمان في مناقشة قانون الميزانية.

وعلى ضوء ذلك نستطيع القول بأن تناقص دور البرلمان الفرنسي ـ وفق هذه الظاهرة التي استحدثها الدستور الجديد ـ يعني تقليص نطاق الأخذ بمبدأ الشورى، وحصره في القوانين التي يناقشها ويقرها البرلمان. ومن المعلوم أن المادة (34) من الدستور قد حددت على سبيل الحصر مجالات معينة للقانون، وجعلت ما عداها من اختصاص اللائحة التي تصدرها الحكومة، والتي أصبحت ـ بموجب هذه المادة ـ صاحبة حق في مشاركة القانون نطاقه التشريعي.

وفيما يتعلق بالاستفتاء الشعبي ودور مبدأ الشورى فيه من حيث الأخذ به، ونتائجه فقد أباح الدستور الفرنسي الحالي لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء بقصد أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور. ومن جهة أخرى قيّد الدستور استعمال الاستفتاء بقصره على حالات جد محدودة على سبيل الحصر لا تسمح البتة باللجوء إليه على نحو مطرد.

وقد نصت على الاستفتاء الدستوري المادة (89) من دستور سنة 1958 بشأن تعديل الدستور. حيث ذكرت، أن حق اقتراح التعديل يكون لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول، وكذلك لأعضاء البرلمان. ويتوجب أن يوافق المجلسان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) على اقتراح التعديل ثم يعرض على الشعب لأخذ رأيه في هذا التعديل. فإذا ما أقر الشعب التعديل ووافق عليه في نتيجة الاستفتاء، يصبح التعديل نهائياً ونافذاً. أي أن نتيجة الشورى التي يقرها الشعب هي ملزمة لرئيس الجمهورية وليست معلمة.

ولكن المادة السابقة أجازت من ناحية أخرى لرئيس الجمهورية الاستغناء عن الاستفتاء، إذا ما قرر طرح مشروع التعديل على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر، بشرط أن يحصل التعديل على أغلبية مشددة هي ثلاثة أخماس الأصوات الصحيحة المعطاة.

إذن فإن أخذ استشارة الشعب بخصوص تعديل في الدستور ـ كما اتضح لنا ـ هي مندوبة لرئيس الجمهورية. أما بالنسبة لنتائج هذه الشورى فهي ملزمة للرئيس وليست معلمة. بدليل أن التعديل يصبح نهائياً ونافذاً بمجرد موافقة الشعب عليه في نتيجة الاستفتاء.

وفيما يختص بالاستفتاء التشريعي فإن المادة (11) من الدستور الحالي خولت رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الحكومة، أو المجلسين، أن يطرح على الاستفتاء الشعبي كل مشروع قانون ينصب موضوعه على تنظيم السلطات العامة، أو الموافقة على اتفاق خاص بالاتحاد، أو يسمح بالتصديق على معاهدة من شأنها أن تؤثر على سير المنظمات، حتى ولو لم تكن مخالفة للدستور. إذن فإن أخذ استشارة الشعب بخصوص مشروع قانون ما، مندوبة، لرئيس الجمهورية، وليست واجبة، بمقتضى المادة (11) السابقة.

أما نتائج هذه الشورى، التي يسفر عنها الاستفتاء فإننا نرى أنها ملزمة للرئيس وليست معلمة بدليل أن الفقرة الأخيرة من المادة السابقة ذكرت "فإذا ما أسفر الاستفتاء عن الموافقة على مشروع القانون المقترح فإن رئيس الجمهورية يصدره" ـ أي يلتزم بإصداره ـ في المدة المحددة لإصدار القوانين والتي وردت بالمادة (10) أي خلال الخمس عشر يوماً التالية على الموافقة الشعبية.

ومما يجدر ذكره أن المشرّع الدستوري قد حدد الموضوعات التي يلجأ بخصوصها رئيس الجمهورية إلى استفتاء الشعب، ضمن المادة (11) وبذلك لم يترك الحرية في هذا الصدد، لا للحكومة، ولا للبرلمان.

كما أن موافقة الشعب على مشروع القانون هنا تغني عن موافقة البرلمان، ويكون بذلك رئيس الجمهورية قد أصدر قانوناً دون عرض أو إقرار من البرلمان.

والملاحظ عملياً أن نتيجة الاستفتاء الشعبي، لم تكن باستمرار تأتي بموافقة الشعب على ما يطرحه عليه رئيس الجمهورية. فقد حدث أن رفض الشعب الفرنسي التعديلات الدستورية، وبعض مشروعات القوانين الإصلاحية التي عرضها عليه رئيس

الجمهورية (شارل ديغول) في الاستفتاء الذي تم في (27) إبريل (نيسان) عام 1969. وكان من أثر عدم موافقة الشعب، أن استقال الرئيس ديغول من منصب الرئاسة، لأنه اعتبر نتيجة الاستفتاء تنمّ عن عدم ثقة الشعب في سياسته، ضارباً بذلك أروع مثل للديمقراطية.

# المبحث الثاني

# دور الشورى في بعض الأنظمة السياسية العربية

أخذت الأنظمة السياسية العربية بمبدأ الشورى باعتبارها دعامة من دعامات الحكم، وعليها مدار انتظامه، وحسن سلوكه، كما أنها تعطي الحق للأمة في إدارة شؤونها والإشراف عليها. ونأخذ على سبيل المثال من الأنظمة السياسية العربية الشورى في النظام السياسي المصري. ونتناول أيضاً عدداً من دول الخليج العربية التي لجأت حديثاً إلى تطبيق نظام الشورى في الحكم، ترسماً لهذا المبدأ الإسلامي الجليل وهي: المملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، ودولة البحرين وسلطنة عُمان.

ويشتمل هذا المبحث على عدة مطالب، نتناول فيها الشورى في الدول العربية التي ذكرناها، على النحو التالي:

**المطلب الأول**: الشورى في جمهورية مصر العربية.

**المطلب الثاني**: الشورى في دول الإمارات العربية المتحدة.

**المطلب الثالث**: الشورى في المملكة العربية السعودية.

**المطلب الرابع**: الشورى في دولة البحرين.

**المطلب الخامس**: الشورى في سلطنة عُمان.

## المطلب الأول: الشورى في جمهورية مصر العربية

لكي تكون دراستنا للشورى في مصر وافية، فإننا سنتناول في هذا المطلب تطبيقها - قبل وبعد - ثورة 23 يوليو عام 1952. إلى أن نصل إلى المرحلة الحالية في ظل دستور عام 1971م. وذلك في ثلاثة فروع على النحو التالي:

**الفرع الأول**: النظم السياسية والشورى في مصر قبل ثورة يوليو (تموز) عام 1952م.

**الفرع الثاني**: الشورى في ظل دساتير الثورة حتى صدور دستور 1971م.

**الفرع الثالث**: الشورى في ظل الدستور الصادر عام 1971م.

## الفرع الأول: النظم السياسية والشورى في مصر قبل ثورة 1952م

يمكن القول: إن الحياة الدستورية في مصر قد بدأت منذ تولي الخديوي (إسماعيل) السلطة ابتداء من الثامن عشر من شهر يناير (كانون الثاني) عام 1863م. وقد كان حكمه في بداية عهده قائماً على الحكم المطلق، ولكنه لم يستمر طويلاً. فقد اضطر الخديوي (إسماعيل) إلى إنشاء مجلس شبه نيابي سنة 1866م سمّي "مجلس شورى النواب" وتشكيل وزارة مسؤولة سنة 1878م، ومجلس نيابي آخر سنة 1879م.

ولم يكن الانتقال من نظام الحكم المطلق إلى هذه الأنظمة راجعاً إلى رغبة الخديوي (إسماعيل) في تطبيق هذه الأنظمة، بل كان الدافع إلى ذلك عدم الاستقرار السياسي والتدخل الأجنبي.

وعندما تولى الخديوي (توفيق) السلطة بعد إسماعيل تظاهر في أول الأمر بمساندة الحركة الشعبية ضد التدخل الأجنبي، كما تظاهر بأنه يؤيد الأخذ بنظام دستوري، ويسعى إلى توسيع سلطة مجلس النواب، وأن الحكومة الخديوية يجب أن تقوم على الشورى، وأن يكون نظارها مسؤولين. إلا أن الخديوي (توفيق) لم يكن في قراره نفسه يميل إلى تطبيق الدستور. فقد كان بطبيعته وبحكم نشأته يميل إلى الحكم الديكتاتوري.

وظهرت عيوب الحكم المطلق بشكل واضح، ومنها: انتهاك الحريات الفردية، وزيادة الضرائب، والقضاء غير المنظم. ولقد أدى ذلك جميعه، إلى قيام حركة فكرية ضخمة، ساعدت على تغيير النظام السياسي للبلاد. وكان من ثمارها إنشاء مجلس شورى النواب[1] وتتابع بعده إنشاء مجالس استشارية عديدة سنوردها، وفق تسلسلها التاريخي:

### أولاً: مجلس شورى النواب

أصدر الخديوي (إسماعيل) في 22 أكتوبر (تشرين الأول) سنة 1866م لائحة تأسيس مجلس شورى النواب، وانتخاب أعضائه، تتضمن إنشاء مجلس شورى النواب.

(1) الدكتور رمزي الشاعر ـ القانون الدستوري ـ النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، الطبعة الثالثة 1982 ص 388.

وهو أول مجلس مكوّن من أفراد الشعب، يظهر في نظام الحكم المصري، إلى جوار الحاكم. ولقد صدرت في نفس التاريخ لائحة أخرى لهذا المجلس تحمل اسم (حدود ونظام مجلس شورى النواب) وكل من اللائحتين تكمل الأخرى.

ولقد تكوّن هذا المجلس من خمسة وسبعين عضواً، من جميع المديريات. ولم يكن حق انتخابهم مقرراً لجميع أفراد الشعب، وإنما اقتصر هذا الحق على مشايخ البلاد بالنسبة للأقاليم، وعلى جماعة الأعيان بالنسبة لمدن القاهرة، والإسكندرية، ودمياط. وينتخب المجلس لثلاث سنوات، وتحدد دورة انعقاده بشهرين. وكان لا يجوز انعقاد المجلس إلا إذا كان الحاضرون، ثلثي الأعضاء فأكثر.

وفيما يتعلق باختصاص المجلس، فلقد حدد البند الأول من اللائحة الأساسية: "تأسيس هذا المجلس مبنّي على المداولة في المنافع الداخلية والتصورات التي تراها الحكومة أنها من خصائص المجلس، تصير المذاكرة وإعطاء الرأي عنها وعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية".

كما أوضحت المادة الثانية من نظام مجلس شورى النواب هذا الاختصاص: "مجلس شورى النواب وظيفته المداولة في المنافع الداخلية والتصورات التي تراها الحكومة أنها من خصائصه تصير المذاكرة فيه وإعطاء الرأي عنها كما هو مذكور في البند الأول من اللائحة الأساسية وما تحصل المداولة فيه بمجلس الشورى فيما يتعلق بالمنافع الداخلية يرسل من طرف رئيس المجلس إلى المجلس الخصوصي وتجري المذاكرة عنه بالأقلام والقومسيونات بمجلس الشورى ...، وبعد إعطاء التقارير عنها تنظر بمجلس الشورى أيضاً وبإتمام المذاكرة وإعطاء الرأي يعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية".

ويتضح من ذلك أنه لم يكن لمجلس شورى النواب أن اختصاص، بل كانت وظيفته منحصرة في إبداء الرأي فيما يعرضه عليه الخديوي. وكان رأيه استشارياً فقط. فلم يكن للمجلس أن يتصدى من نفسه لأمر من الأمور، ولا أن يعقّب على مخالفة الحكومة لرأي أبداه. ونستطيع أن نقول على ضوء ذلك: إن اللجوء لأخذ استشارته كان مندوباً للخديوي وليس واجباه كما أن نتيجة الشورى التي يبديها المجلس لم تكن ملزمة للخديوي والحكومة، بل معلمة، بدليل أن المجلس لا يستطيع أن يعقّب على مخالفة الحكومة لرأي أبداه.

## ثانياً: مجلس شورى الحكومة

أشارت إلى تشكيله المادة (46) من القانون النظامي الصادر في أول مايو (أيار) سنة 1883 بعد الاحتلال البريطاني لمصر. وصدر أمر عال في 22 سبتمبر (أيلول) سنة 1883م متضمناً تشكيل المجلس من خمسة أعضاء، يعينون بأمر عام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد من المستشار القضائي، ووكلاء النظارات، ورؤساء أقلام قضايا الحكومة. ولم يخوّل هذا الأمر مجلس شورى الحكومة شيئاً من الاختصاصات القضائية. وفي 20 أبريل (نيسان) عام 1884 أُلغي هذا المجلس[1].

## ثالثاً: مجلس شورى القوانين

تكوّن هذا المجلس من ثلاثين عضواً، تم اختيارهم عن طريق الجمع بين الانتخاب والتعيين. وكان عدد الأعضاء المنتخبين ستة عشر عضواً. وكانت مدتهم ست سنوات. ويقوم بانتخاب هؤلاء الأعضاء، أعضاء مجالس المديريات. ويتم الانتخاب على ثلاث درجات. إذ كان عدد من الناخبين العاديين يقومون بانتخاب مندوب عنهم. ثم يقوم المندوبون بانتخاب أعضاء مجالس المديريات الذين يقومون بدورهم بانتخاب بعض أعضاء مجلس الشورى القوانين.

أما الأعضاء المعينون فكان عددهم أربعة عشر عضواً، تعينهم الحكومة، وتعين من بينهم رئيس المجلس وأحد الوكيلين وهم أعضاء دائمون لمدى الحياة. فلا يجوز عزلهم إلا بأمر من الخديوي بناء على عرض مجلس النظار، وبمقتضى قرار يصدر من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه.

وكان المجلس يجتمع ـ بناء على أمر من الخديوي ـ مرة كل شهرين ويستمر منعقداً حتى ينتهي من الأعمال المعروضة عليه.

وكانت اختصاصات مجلس شورى القوانين استشارية بحتة... فلم يكن له اختصاصات فعلية كتلك التي تملكها المجالس النيابية عادة. فلقد كان للحكومة أن تستنير برأيه في أي موضوع دون أن تكون ملزمة بذلك كقاعدة عامة. أي كانت استشارية مندوبة للحكومة وليست واجبة. وإذا كان القانون قد ألزم الحكومة باستشارة المجلس في بعض الحالات مثل: ضرورة استشارة المجلس بالنسبة للميزانية،

(1) الدكتور زكي عبد المتعال، مرجع سابق/ ص 206 ـ والدكتور السيد صبري، مرجع سابق/ هامش (1)، ص 284.

وأيضاً قبل إصدار أي قانون أو أمر يشتمل على لائحة إدارة عمومية. مما يعني أن اللجوء إلى المجلس لاستشارته ـ في هذه الحالة ـ واجبة على الحكومة. لكنه ـ أي القانون لم يلزمها باتباع الرأي الذي ينتهي إليه مجلس شورى القوانين. وللحكومة هنا أن تأخذ برأيه أو أن تضرب به عرض الحائط. وكل ما عليها، أن تعلنه بأسباب رفضها لرأيه. ولا يجوز للمجلس أن يناقش تلك الأسباب(1).

## رابعاً: الجمعية العمومية

نصّت المادة الأربعون من القانون النظامي الصادر في أول مايو 1883م على تشكيلها من النظار السبعة (الوزراء) والأعضاء الثلاثين الذين يتكون منهم مجلس شورى القوانين، وستة وأربعين عضواً يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب غير المباشر على درجتين. وبذلك أصبحت الجمعية العمومية المكونة من ثلاثة وثمانين عضواً، أوسع تمثيلاً للشعب من مجلس شورى القوانين. ويرأس الجمعية العمومية رئيس مجلس شورى القوانين الذي يعيّنه الخديوي من بين الأعضاء الدائمين.

وكانت مدة الأعضاء ست سنوات، وتجتمع الجمعية العمومية مرة على الأقل كل سنتين.

وكان للجمعية نوعان من الاختصاصات: إلزامية، واستشارية.

ويتمثل الاختصاص الإلزامي في وضع اللائحة، وفي إقرار الضرائب والرسوم. فلا يجوز ربط أموال جديدة أو رسوم على منقولات أو عقارات أو عوائد شخصية في القطر إلا بعد موافقة الجمعية العمومية. أما ما عدا ذلك من اختصاصات، فهي اختصاصات استشارية، بعضها، تلزم الحكومة بأخذ رأي الجمعية فيه وإن كانت لا تلتزم باتباع هذا الرأي وبعضها الآخر،تبدي الجمعية رأيها بشأنها إذا طلبت الحكومة، أو من تلقاء نفسها، عندما يتعلق الأمر بالثروة العمومية أو الأمور الإدارية أو المالية. ورأي الجمعية هنا أيضاً غير ملزم للحكومة. فإذا لم تقتنع الحكومة برأي الجمعية أبدت أسباب

---

(1) نصت على الاختصاص الإلزامي لمجلس شورى القوانين المادتان 18، 22 من القانون النظامي حيث نصت المادة 18 على انه: لا يجوز إصدار اي قانون أو أمر يشمل على لائحة إدارية عمومية ما لم يتقدم ابتداء إلى مجلس شورى القوانين لأخذ رأيه فيه وإن لم تعول الحكومة على رأيه فعليه أن تعلنه بالأسباب التي أوجبت ذلك إنما لا يترتب على إعلانه بهذه الأسباب جواز المناقشة فيها.

الرفض. ولا يجوز للجمعية حق مناقشة هذه الأسباب[1]. ويتبين لنا من تلك الاختصاصات أن لجوء الحكومة إلى طلب الشورى، من الجمعية العامة قد يكون واجباً على الحكومة في بعض الأمور، وقد يكون مندوباً لها في أمور أخرى. أما من حيث نتائج الشورى فإنها على وجه العموم معلمة للحكومة وليست ملزمة لها. وعلى الحكومة إذا لم تقتنع برأي الجمعية أن تبدي أسباب الرفض. وفي هذه الحالة لا يجوز للجمعية حق مناقشة هذه الأسباب.

## خامساً: الجمعية التشريعية (سنة 1913)

صدر بنظام هذه الجمعية التشريعية وبقواعد انتخابها القانون النظامي رقم 29 لسنة 1913م. وكل ما استحدثه هذا القانون هو العدول عن فكرة تعدد المجالس، والأخذ بنظام المجلس الواحد وتوسيع مجال الانتخاب قليلاً، مما جعل عدد النواب المنتخبين يزيد على عدد المعينين. إلا أنه استبقى النصاب المالي بالنسبة لمن يجوز انتخابه عضواً في الجمعية التشريعية.

وتتكوّن الجمعية التشريعية من ثلاثة وثمانين عضواً وكان هذا التكوين يقوم على أساس الجمع بين التعيين والانتخاب. وبذلك كانت تتكون من ثلاثة أنواع من الأعضاء: أعضاء بقوة القانون، وهم النظار (الوزراء)، وأعضاء ينتخبون، وعددهم ستة وستون عضواً، على درجتين، وأعضاء معينون، وعددهم سبعة عشر عضواً، أحدهم رئيس الجمعية والآخر وكيلها، والخمسة عشر الآخرون، يعينون على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح التي لم تنل نصيباً من الانتخاب. ومدة العضوية في هذه الجمعية ست سنوات بالنسبة للأعضاء المعينين والمنتخبين على السواء. ويجدد انتخاب ثلث الأعضاء كل سنتين بالنسبة لكل من النوعين. وكان انعقاد الجمعية يتم كل سنة في أول نوفمبر تشرين الثاني ويمتد دور الانعقاد إلى آخر شهر مايو أيار من السنة التالية.

أما اختصاصات الجمعية التشريعية فقد بقيت في معظمها استشارية كما كان الشأن في ظل المجالس النيابية في ظل قانون 1883م. وكان إقرار الضرائب والرسوم هو الاختصاص الجدي الوحيد للجمعية. أما باقي الاختصاصات الاستشارية فإن للحكومة

(1) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق ـ ص 418، 419، 420.

كامل الحرية في أن تأخذ برأي الجمعية، أو أن تعدل عنه. فلا يجوز إصدار أي قانون ما لم يقدم إلى الجمعية أولاً لإبداء رأيها فيه. ويتوجب على الحكومة إذا لم تعوّل على رأي الجمعية أن تخطرها بالأسباب التي دعت إلى ذلك.

وللجمعية التشريعية كذلك حق اقتراح القوانين إلا ما تعلق منها بالقوانين النظامية. ويشترط في هذه الحالة أن يرسل المشروع إلى مجلس النظار (الوزراء) الذي يقدمه للجمعية كما هو، أو معدلاً. وإذا لم يوافق مجلس النظار على المشروع فإنه يرسل إلى الجمعية بياناً بالأسباب التي استند إليها في الرفض. وتبحث الجمعية إيضاحات الحكومة. فإذا لم تر أنها مقنعة، ينعقد مؤتمر من مجلس الوزراء والجمعية التشريعية. وإذا لم يصل المؤتمر إلى اتفاق يؤجل مشروع القانون المعروض مدة خمسة عشر يوماً يقدم المشروع بعدها ثانية إلى الجمعية. فإذا استمر الخلاف جاز للحكومة أن تحل الجمعية أو تصدر القانون على الصورة التي قدمته بها أخيراً، أو مع التعديلات التي تكون قد قبلتها على أن تبلغ الجمعية الأسباب التي حملتها على عدم التعويل على رأيها.

كما أن للجمعية أيضاً حق نظر الميزانية في كل قسم من أقسامها، ما عدا الأقسام المتعلقة بمخصصات الخديوي، وويركو الاستانة، والدين العمومي. وإذا كان للجمعية التشريعية أن تتعرض من تلقاء نفسها لبعض الأمور فإن القانون قد حرم عليها التعرض لمخصصات الخديوي، والعلاقات الدولية، والمسائل المتعلقة بالموظفين.

وبالجملة فإن الكلمة النهائية في كل تشريع كانت للحكومة بغير منازع. ويتضح لنا من خلال اختصاصات الجمعية التشريعية الآنفة الذكر أن لجوء الحكومة إلى الشورى وطلبها من الجمعية التشريعية فيما يتعلق بالقوانين هي واجبة. حيث لا يجوز للحكومة إصدار أي قانون ما لم يقدم إلى الجمعية التشريعية أولاً لإبداء رأيها فيه. أما بالنسبة لنتائج الشورى وهل هي معلمة للحكومة أم ملزمة لها، فنستطيع القول: إنها معلمة للحكومة وليست ملزمة لها، بدليل أنه يتوجب على الحكومة إذا لم تعول على رأي الجمعية الذي قدمته بخصوص أي قانون أن تخطرها بالأسباب التي دعت إلى ذلك.

ومن ناحية أخرى فإن مشروع القانون الذي تقترحه الجمعية التشريعية على الحكومة وترفضه، ففي هذه الحالة ينعقد لحل الخلاف مؤتمر من الجمعية ومجلس الوزراء. وإذا لم يصل هذا المؤتمر لاتفاق واستمر الخلاف جاز للحكومة أن تحل الجمعية أو أن تصدر القانون على الصورة التي قدمته بها أخيراً، أو مع التعديلات التي

تكون قد قبلتها. وفي هذه الحالة على الحكومة أن تبلغ الجمعية التشريعية بالأسباب التي حملتها على عدم التعويل على رأيها. وبذلك تكون الكلمة النهائية في كل تشريع للحكومة وتكون نتيجة الشورى بالتالي معلمة لها وليست ملزمة.

## سادساً: السلطة التشريعية في ظل دستور سنة 1923م

نصت المادة الرابعة العشرون من دستور عام 1923 على أن: "السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب" وعلى ذلك فإن الدستور قد جعل السلطة التشريعية مركّبةً يشترك فيها الملك مع البرلمان. كما أنه أخذ بنظام المجلسين:

1 – تكوين البرلمان:

يتكون البرلمان من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ففيما يتعلق بمجلس النواب فإن جميع أعضائه يتم اختيارهم بالانتخاب لمدة خمس سنوات. أما أعضاء مجلس الشيوخ فيتم اختيار ثلاثة أخماسهم بالانتخاب، ويعين الملك الخمسين الباقين. وقد قيل في حكمة الأخذ بمبدأ التعيين أنه يسمح بإكمال النقص في تمثيل الكفاءات التي قد يأنف أصحابها دخول المعارك الانتخابية. أما مدة العضوية في مجلس الشيوخ فهي عشر سنوات.

2 – اختصاصات السلطة التشريعية:

قرر الدستور المساواة بين المجلسين في الاختصاص. ولكن هذه القاعدة قد ورد عليها بعض الاستثناءات. فمجلس النواب هو الذي له حق اقتراح القوانين المتعلقة بإنشاء الضرائب أو زيادتها وله وحده حق سحب الثقة من الوزارة وذلك في مقابل خضوعه وحده لحق الحل. كما أن الميزانية تناقش أولاً في مجلس النواب قبل عرضها على مجلس الشيوخ.

وقد جعل الدستور الوظيفة التشريعية شركة بين الملك ومجلسي البرلمان. فنص في المادة الثامنة والعشرين على أن للملك ومجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين. ونص في المادة الخامسة والعشرين على أنه: "لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدّق عليه الملك". وفي المادة الرابعة والثلاثين على أن: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها". ولقد رأينا أن الاقتراح يجوز أن يتم من جانب الملك أو البرلمان. أما التصديق والإصدار فهما مرحلتان متعاقبتان ومقصورتان على الملك.

ولم يميز دستور عام 1923 في المناقشة والتصويت داخل البرلمان بين مشروعات القوانين التي يقترحها الملك وبين التي يقترحها الأعضاء.كما لم يميز بين مختلف القوانين في الإجراءات وتكفي الأغلبية العادية للموافقة على القانون، طالما لم يقرر الدستور غير ذلك صراحة.

وبعد موافقة البرلمان على مشروع القانون لا يصبح تشريعاً نافذاً إلا بعد أن يصدق عليه الملك ويصدره باعتباره رئيساً للدولة. أما التصديق ـ وهو مجرد حق اعتراض توقيفي في معظم الحالات ـ فإنه جزء متمم لعملية التشريع. بمعنى أن الملك يمارسه باعتباره عضواً في السلطة التشريعية. وذلك لأن دستور عام 1923 جعل الوظيفة التشريعية شركة بين الملك ومجلسي البرلمان.

ثم إن الإصدار (وكذلك الأمر بالنشر) فإن الملك يمارسه باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية. فالإصدار كما هو معروف هو أمر أو شهادة من رئيس الدولة (الملك) بأن القانون قد استوفى مراحله الدستورية وأصبح تنفيذه واجباً على أعضاء السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن الملك باعتباره رئيساً لهذه السلطة يأمر أعضاءها باحترام القانون والعمل على تنفيذه، كلٌ بحسب اختصاصه، وأول مراحل التنفيذ نشر القانون حتى يتحقق العلم به على النحو المألوف.

إذاً فإن الملك بموجب المادة الرابعة الثلاثين من الدستور يصدق على القوانين التي يقرها البرلمان كشرط لنفاذها مما يعني أن له حق الاعتراض عليها وهو المعنى الفني للتصديق.

وقد أغفلت المادة السابقة تنظيم كيفية التغلب على اعتراض الملك مما يفهم من ذلك أنه اعتراض مطلق، يغلب إرادة البرلمان ويعطيه الحرية في التصديق على القوانين أو رفض ذلك. وبما أن مصادقة الملك شرط لنفاذ التشريع فإن عدم التصديق يجعل القانون وكأنه لم يكن.

وبالجملة فإن الكلمة النهائية في كل تشريع كانت الملك بلا منازع. ويتضح من خلال اختصاصات السلطة التشريعية في ظل دستور عام 1923 أن اللجوء للشورى فيما يتعلق بالقوانين واجب على الحكومة حتى وإن اشترك البرلمان بمجلسيه مع الملك في حق اقتراح القوانين (المادة 28). حيث لا يجوز للملك إصدار أي قانون ما لم يوافق عليه البرلمان بالأغلبية. أما فيما يتعلق بنتائج الشورى وهل هي معلمة للملك أم ملزمة، فإننا

نرى أنها معلمة وليست ملزمة وذلك لأن التصديق والإصدار للقوانين من سلطات الملك. وقد وجدنا أن اعتراضه مطلق مما يعني أن له حرية التصديق على القوانين أو رفضها. وبما أن هذا الاعتراض مطلق فهذا يعني تغليب إرادة الملك على إرادة البرلمان فيما يتعلق بنفاذ القوانين.

## الفرع الثاني: الشورى في ظل دساتير الثورة عام 1952 وحتى عام 1971م

على أثر قيام ونجاح ثورة 23 يوليو (تموز) سنة 1952م أعلن قائدها سقوط دستور سنة 1923 في العاشر من ديسمبر (كانون الأول) سنة 1952م بأثر يرجع إلى تاريخ قيام الثورة. وقد عرفت مصر بعد ذلك عدداً من الإعلانات الدستورية والدساتير الدائمة والمؤقتة:

### أولاً: الإعلان الدستوري الصادر في 10 فبراير شباط سنة 1953

وقد نظمت المادة التاسعة من الإعلان الدستوري السلطة التشريعية بقولها: "يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية" وذلك لعدم وجود مجلس نيابي خلال هذه الفترة. وهكذا قام النظام الدستوري المؤقت على أساس الاندماج بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

### ثانياً: دستور سنة 1956م

أخذ هذا الدستور بنظام المجلس الواحد فيما يتعلق بالسلطة التشريعية. واتخذ له اسم (مجلس الأمة)، وجعل اختيار أعضائه بطريق الانتخاب السري العام. وقد حدد المشرع عدد أعضاء مجلس الأمة بثلاثمائة وخمسين عضواً، ومدة الفصل التشريعي للمجلس بخمس سنوات.

أما اختصاصات مجلس الأمة فقد كان يمارس الوظيفة التشريعية بمختلف صورها. ولكن الدستور تطلب أغلبية خاصة في بعض الحالات أشهرها ثلاث وهي: تعديل الدستور ورجعية بعض القوانين والقوانين الأساسية والميزانية. ولخطورة هذه التشريعات تطلب فيها أغلبية ثلثي الأعضاء الذي يتكوّن منهم مجلس الأمة.

وبالرغم من الطابع الرياسي الغالب لدستور سنة 1956 فإن رئيس الجمهورية كان يمارس ـ وفقاً للدستور ـ الاختصاصات التشريعية المقررة لرئيس الدولة في النظام البرلماني. فكان له حق اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها وحق الإصدار.

وقد أغفل الدستور تنظيم كيفية التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية مما يفهم من ذلك أنه اعتراض مطلق يغلب إرادة رئيس الجمهورية على إرادة مجلس الأمة.

وبما أن المصادقة شرط لنفاذ التشريع فإن عدم المصادقة يجعل القانون وكأنه لم يكن.

ونستطيع القول هنا: بأن اللجوء للشورى واجبة على رئيس الجمهورية. ولكن نتائجها هي معلمة له وليست ملزمة. حيث تكون له الحرية في التصديق على القوانين أو رفضها.

### ثالثاً: النظام الدستوري في ظل الوحدة مع سورية

لم يعمر دستور سنة 1956 وهو أول دساتير الثورة الدائمة مدة طويلة، بل سقط بقيام الجمهورية العربية المتحدة التي تم إعلان دستورها في الخامس من شهر مارس (آذار) سنة 1958.

وقد صيغت السلطات العامة فيه، ومنها السلطة التشريعية على نمط وأسس السلطات التي نظمت في ظل دستور 1956. وقد احتفظ الدستور المؤقت بنظام المجلس الواحد، وبذات التسمية (مجلس الأمة). وبالنظر للظروف التي تمت فيها الوحدة فقد نصت المادة (13) من الدستور المؤقت على: "أن يشكل مجلس الأمة من أعضاء يتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية ويشترط أن يكون نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري". أما اختصاصات مجلس الأمة فهي تشمل الوظائف التشريعية والمالية والسياسية. وقد نصت المادة 22 من الدستور المؤقت على أنه: "لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة ولا يجوز تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة". فلم يشترط الدستور المؤقت أغلبية خاصة لإصدار بعض التشريعات المهمة كما كان الشأن في دستور سنة 1956.

كما التزم الدستور المؤقت خطة المزج بين النظامين البرلماني والرياسي. وقد خولت المادة 53 من الدستور رئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه في غياب المجلس، على أن يعرض عليه فور انعقاده. فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض. أما بعد انعقاد مجلس الأمة فقد خول الدستور المؤقت رئيس الجمهورية الاختصاصات المقررة لرئيس الدولة

البرلماني. ونعني بها: حق اقتراح القوانين، وحق الاعتراض عليها، وحق الإصدار (المادة 50).

مما سبق يتضح لنا أن اللجوء للشورى فيما يتعلق بالقوانين وفق ما نصت عليه المادة 22 من الدستور المؤقت هي واجبة على الحكومة أثناء انعقاد مجلس الأمة. أما نتائجها في هذه الحالة فهي معلمة للرئيس؛ لأن له حق الاعتراض المطلق عليها وحق إصدارها. أما في حال غياب مجلس الأمة فلا يلجأ الرئيس للشورى وإنما يقوم وفقاً للمادة 53 من الدستور بإصدار أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص المجلس إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه. ولكن المادة السابقة أوجبت على رئيس الجمهورية أن يعرض على مجلس الأمة فور انعقاده ما اتخذ من تشريعات. وهنا يكون لمجلس الأمة أحد خيارين: إما أن يوافق عليها ويقرها فتبقى سارية المفعول، وإما أن يعترض عليها بشرط أن يكون ذلك بأغلبية الثلثين فقط ويزول لها من أثر من تاريخ الاعتراض. وبذلك تكون الكلمة النهائية في أي تشريع يصدره رئيس الجمهورية في غياب مجلس الأمة للمجلس نفسه وليس للرئيس.

### رابعاً: الإعلان الدستوري الصادر في 27 سبتمبر (أيلول) 1962

صدر هذا الإعلان مكملاً للدستور المؤقت، فلم يكن بدلاً منه. وأهم ما جاء فيه تطبيق مبدأ جماعية القيادة. ويكون هذا الإعلان الدستوري قد أخذ بأول محاولة أصلية لتطبيق هذا المبدأ الذي نص عليه ميثاق العمل الوطني.

وقد احتفظ هذا الإعلان الدستوري ـ كقاعدة عامة ـ بالاختصاص بإصدار القرارات الكبرى لرئيس الجمهورية ،ولمجلس الرئاسة. ونقل الاختصاص بالتنفيذ إلى المجلس التنفيذي.

وأشارت المادة السابعة عشرة إلى الاختصاصات المحددة للمجلس التنفيذي ومن ضمنها "إعداد مشروعات القوانين والقرارات" و"إعداد مشروع الميزانية العامة". أما إقرارها فيكون لمجلس الرئاسة.

ويتضح لنا أن هذا الإعلان الدستوري لم ينص على وجود السلطة التشريعية بل اكتفى بالنص على أن المجلس التنفيذي يعد مشروعات القوانين بصفته هيئة تنفيذية. وتكون الكلمة النهائية في إقرارها لمجلس الرئاسة الذي يرأسه رئيس الجمهورية.

### خامساً: النظام الدستوري في ظل دستور سنة 1964 المؤقت

صدر هذا الدستور ليعمل به حتى يتم مجلس الأمة مهمته بوضع مشروع الدستور الدائم. وقد اتسم بصفته التوقيتي، ومال بشدة نحو مظاهر النظام البرلماني. وإن كان قد احتفظ ببعض مظاهر النظام الرياسي لا سيما قبل تعديله سنة 1980م. وأما بالنسبة للسلطة التشريعية ـ وهي ما تعنينا في دراستنا ـ فإنها قامت على أساس المجلس الواحد هو "مجلس الأمة". وبالرغم من أن المشرع الدستوري قد قرر في المادة (49): "يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام" إلا أن الفقرة قبل الأخيرة من المادة قد خولت رئيس الجمهورية حقاً جديداً. "لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً ما لا يزيد على عشرة أعضاء" وهو الحكم الذي ما زال يتبناه ـ كما سنرى ـ الدستور المصري الصادر عام 1971م، ويمارسه رئيس الجمهورية. أما الفقرة الأخيرة فنصت: "يشترط أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين". أما عن اختصاصات السلطة التشريعية فقد سار فيها دستور سنة 1964 على ذات النمط الذي استحدثه دستوراً سنة 1956 وسنة 1958 مع بروز الطابع البرلماني.

## الفرع الثالث : الشورى في مصر في ظل الدستور الصادر عام 1971

صدر الدستور المصري في الحادي عشر من سبتمبر (أيلول) سنة 1971م. ووفقاً لهذا الدستور يمارس الوظيفية التشريعية ثلاث جهات هي:

(أ) الناخبون: وذلك عن طريق الاستفتاء.

(ب) البرلمان: وهو عضو التشريع الأصيل.

(ج) رئيس الجمهورية: وذلك في حالات محددة.

ويهمنا هنا أن نتناول دور الناخبين والبرلمان في العملية التشريعية باعتبار أنهما الجهتان اللتان يلجأ إليهما رئيس الدولة والحكومة لتطبيق مبدأ الشورى. وبعد ذلك نلقي الضوء على دور رئيس الجمهورية في التشريع.

### أولاً: الناخبون

يشارك الناخبون في الوظيفة التشريعية عن طريق الاستفتاء على الأمور التي تطرح عليهم. ومنها: ما هو إلزامي كتعديل الدستور وحل مجلس الشعب، ومنها ما

تركه الدستور لمحض ترخص رئيس الجمهورية. كما أن الشعب يستفتى في اختيار رئيس الجمهورية:

1- المادة (76) من الدستور (فقرة أولى): "يرشح مجلس الشعب رئيس الجهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه".
2- المادة (127) حالة سحب مجلس الشعب الثقة من رئيس مجلس الوزراء: "جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي".
3- المادة (136) حل مجلس الشعب: "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب".
4- المادة (152) في المسائل الهامة: "لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا". والنص هنا مطلق، يترك تقدير ملاءمة اللجوء إلى الاستفتاء إلى رئيس الجمهورية.
5- المادة (189) وهي الخاصة بتعديل الدستور. فبعد أن تتم خطوات إقرار التعديل أمام مجلس الشعب، بموافقة ثلثي أعضاء المجلس يعرض على الشعب لاستفتائه في شأنه "فإذا وافق (الشعب) على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء". علماً بأن بداية هذه المادة أجازت لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
6- المادة (74) وهي مقتبسة من نص المادة (16) من دستور فرنسا الصادر سنة 1958 ونصها: "لرئيس الجمهورية ـ إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ـ أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من تاريخ اتخاذها".

ويتضح لنا من المواد التي أوردها دستور عام 1971م (الحلي) وتطلبت الاستفتاء الشعبي، أن هذا الاستفتاء يقصد به أخذ رأي ومشورة الشعب في أمر من الأمور. فإن كان هذا الأمر تعديل الدستور سمي الاستفتاء (دستورياً) وإن كان مشروع قانون سمي الاستفتاء (تشريعياً)، وإنّ كان أمراً آخر غير التشريع (كقرار أو خطة أو سياسة عامة) كان الاستفتاء (سياسياً). ويعتبر هذا الدستور المصري أكثر الدساتير العربية

أخذاً بمظهر الاستفتاء الشعبي. وقد جعلت المواد (76) و(136) و(189) و(74) من الدستور، اللجوء إلى الاستفتاء، إجبارياً. أما المادتان (127) و(152) فقد أجازتا لرئيس الجمهورية اللجوء إليه وتركتا له تقدير ملاءمة ذلك.

ومن الجدير بالذكر أن المادة الثالثة من الدستور نصت على: "أن السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها".

وقد وجدنا أن الاستفتاء الشعبي هو أحد مظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة. ويقصد به أخذ رأي ومشورة الشعب باعتبار أنه صاحب السيادة وحده ومصدر السلطات في الدولة. وقد أقر الدستور في مادته الثالثة بحق الشعب في ممارسة السيادة وحمايتها. وتكون هذه الممارسة عن طريق إدلاء الشعب برأيه ومشورته في كل الأمور التي أوجب الدستور على رئيس الجمهورية أن يعرضها على الاستفتاء الشعبي، أو في الأمور التي يكون عرضها على الاستفتاء مندوباً للرئيس.

ولا شك أن اللجوء إلى الشعب عن طريق الاستفتاء، يعني توسيع قاعدة الشورى إلى أكبر نطاق ممكن، بدلاً من أن تقتصر على مجلس الشعب، مما يتحقق معه تطبيق المبدأ الديمقراطي في أفضل صورة وحالاته.

وبالرجوع إلى مواد الدستور (74) و(76) و(136) و(189) فإنه يتبين لنا أن اللجوء إلى الشورى وطلبها من الشعب واجب على رئيس الجمهورية. كما أن المادة (76) جعلت للشعب الكلمة النهائية في اختيار رئيس الجمهورية.

أما المادتان من (127) و(152) فقد جعلتا اللجوء للشورى وطلبها من الشعب مندوباً لرئيس الجمهورية. ويترك له تقدير ملاءمة ذلك. وفيما يتعلق بنتائج الشورى ـ التي هي نتائج الاستفتاء ـ هل تعتبر معلمة لرئيس الجمهورية ـ باعتباره رئيساً للدولة ـ بحيث تكون له الحرية في الأخذ بها أو غض الطرف عنها؟ أم تعتبر ملزمة للرئيس ويتقيد بنتائجها سواء أكانت موافقة لرأيه أم مخالفة له؟؟ ونحن نرى بأن نتائج الشورى ـأي الاستفتاء ـ هي ملزمة للرئيس ويتقيد بها بالنسبة للمواد (74) و(136) و(189).

فقد تطلبت المادة (74) من رئيس الجمهورية أن يجري استفتاء على ما اتخذه من إجراءات لمواجهة الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ليأخذ موافقة الشعب على تلك الإجراءات ويضمن وقوفه إلى جانبه وإلا تعرضت للبطلان والإلغاء. أما المادة (136) فقد أوجبت على رئيس

الجمهورية قبل أن يلجأ إلى حل مجلس الشعب أن يستفتي الشعب ويأخذ موافقته على قرار الحل، كي يكون قراره مشروعاً ونافذاً.

وأما المادة (189) فقد أوجبت موافقة الشعب ـ باعتباره صاحب السيادة ومصدر السلطات ـ على أي تعديل في مواد الدستور يقره ثلثا أعضاء مجلس الشعب. فإذا وافق الشعب على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

غير أن المادتين (127) و(152) أجازتا لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الاستفتاء وجعلته اختيارياً له، ولم تلزماه بنتيجته.

وقد وجدنا عملاً أن رئيس الجمهورية عندما كان يلجأ إلى الاستفتاء بموجبهما يخالف رأي الشعب وإنما يأخذ به باعتباره رأي الأغلبية الذي يجب اتباعه.

### ثانياً: البرلمان

يعتبر البرلمان عضو التشريع الأصيل في النظام النيابي، وإن كان رئيس الجمهورية يشاركه في هذا الاختصاص.

وقد أصبح البرلمان المصري بعد تعديل الدستور في عام 1980 يتكون من مجلسين هما: مجلس الشعب ومجلس الشورى.

وسنتناول هنا تكوين هذين المجلسين واختصاصاتهما:

1- مجلس الشعب:

يتألف مجلس الشعب ـ وفقاً للقانون رقم 114 لسنة 1983 (المادة الأولى) ـ من أربعمائة وثمانية وأربعين عضواً يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام. ويجب أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في المجلس عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة. وقد استخدم الرئيس هذا الحق ليمثل الأحزاب التي لم يصل بعض أعضائها إلى المجلس لسبب أو لآخر. ومدة المجلس خمس سنوات ميلادية. أما بالنسبة للاختصاص التشريعي لمجلس الشعب فقد نص الدستور على اختصاصه بطريقة مجملة في المادة (86): "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور".

وقد التزم دستور سنة 1971 الخطة التي جرت عليها جميع دساتير مصر. إذ جعل حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب (المادة 109).

والاختصاص التشريعي لمجلس الشعب لا يحده إلا ما ورد في الدستور بمعنى أنَّ مجال التشريع هو الأصل، ومجال اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية، هو الاستثناء.

وعندما يوافق رئيس الجمهورية على مشروع القانون الذي يقره مجلس الشعب فإنه يصدره. ولكن لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الشعب (المادة 112) على النحو الذي فصلته المادة (113)": فإذا أراد رئيس الجمهورية ممارسة حقه في الاعتراض فعليه أن يفعل ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس رئيس الجمهورية بمشروع القانون وإلا فقد حقه في الاعتراض والتزم بإصدار القانون. فإذا استعمل الرئيس حقه في الاعتراض خلال المدة المحددة فإن على مجلس الشعب - إذا أراد التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية - أن يعيد الموافقة على القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثي أعضائه وعند ذلك يعتبر قانوناً يلتزم الرئيس بإصداره".

وحق الاعتراض لرئيس الجمهورية المنصوص عليه في المادة (112) هو حق "اعتراض توقيفي" يستطيع مجلس الشعب التغلب عليه بأغلبية مشددة - كما ذكرنا - فإذا حدث ذلك سقط الاعتراض. وهذه الأغلبية المشددة تمثل تحوطاً لا داعي له من الناحية العملية، لأنه لم يحدث في تاريخ مصر الدستوري - فيما علمنا - أن أعاد البرلمان الموافقة على مشروع قانون اعترض عليه رئيس الدولة. أما الاختصاص المالي لمجلس الشعب فقد تناولته المواد من (114) إلى (123) من الدستور.

ويشمل هذا الاختصاص إقرار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة والميزانية العامة، والحساب الختامي لميزانية الدولة، وإنشاء الضرائب وتعديلها وإلغائها، وموافقته على عقد القروض العامة التي تبرمها السلطة التنفيذية، وتنظيم إنفاق الأموال العامة، ومنح التزامات المرافق العامة واستغلال موارد الثروة الطبيعية. ومما يجدر ذكر أن كلاً من الموازنة العامة والحساب الختامي، وإنشاء وتعديل وإلغاء الضرائب، وتنظيم إنفاق الأموال العامة تصدر بقانون.

وفيما يتعلق بالاختصاص السياسي لمجلس الشعب فنعني به تنظيم العلاقة بين مجلس الشعب والحكومة. وقد جعل الدستور الحكومة مسؤولة أمام مجلس الشعب كما أن للحكومة حل المجلس.

أما في مجال تعديل الدستور فإننا نلمس دوراً مهماً لمجلس الشعب أشارت إليه المادة (189) من الدستور: "لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.." "وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه.." وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه في شأنه، فإذا ووفق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

ويتضح لنا من الأحكام المتعلقة بمجلس الشعب واختصاصاته أن هذا المجلس يتولى سلطة التشريع بموجب الدستور (المادة 86). كما أن حق اقتراح القوانين هو لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب. ويقوم مجلس الشعب في الحالتين بمناقشة مشروعات القوانين التي تحال إليه وله أن يقرها أو يرفضها. ويعني ذك أن الأخذ بمبدأ الشورى في مجال التشريع واجب على الرئيس. أي أنه لا يستطيع إصدار أي قانون إلا بعد مناقشته في مجلس الشعب وإقرار المجلس له. كما أنه يتوجب على رئيس الجمهورية ــ في الأحوال التي أجازت له المواد (74) و(108) و(147) إصدار قرارات تكون لها قوة القانون ـ يتوجب عليه عرض هذه القرارات على مجلس الشعب للحصول على إقراره لها لتنال الشرعية القانونية وتصبح قوانين عادية. أما فيما يتعلق بنتائج الشورى ـ ونعني هنا مصير مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويرفعها لرئيس الجمهورية الذي له حق إصدارها أو الاعتراض عليها ــ فإننا نتساءل هل هي معلمة للرئيس بحيث يملك إزاءها الحرية في أن يصدرها أو يمتنع عن ذلك؟؟ أم أنها ملزمة للرئيس ويتوجب عليه إصدارها حتى وإن خالفت رأيه؟؟

إننا نرى أن نتائج الشورى ملزمة للرئيس وفق ما نصت عليه المادة (13) من الدستور. بدليل أن مجلس الشعب يستطيع التغلب على اعتراض الرئيس بإقرار مشروع القانون ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه وما على الرئيس في هذه الحالة سوى أن يصدره ويصبح بالتالي قانوناً نافذاً.

2- مجلس الشورى:

أنشئ مجلس الشورى بموجب التعديل الدستوري الذي وافق عليه مجلس الشعب في 30 إبريل (نيسان) سنة 1980، ووافق عليه الشعب في الاستفتاء الذي جرى يوم 22 مايو (أيار) سنة 1980م. وقد أضيف إلى مواد الدستور ـ بموجب هذا التعديل ـ الباب السابع الذي تناول الفصل الأول منه أحكام مجلس الشورى في المواد من (194) إلى (205). ثم صدر بتفصيل تلك الأحكام القانون. ثم (120) لسنة 1980م (بشأن مجلس الشورى) في الثامن والعشرين من شهر يونيو لسنة 1980م ليعمل به "من اليوم التالي لتاريخ نشره". ويتكون مجلس الشورى ـ بموجب المادة الأولى من القانون رقم 120 لسنة 1980م[1] ـ من مائتين وثمانية وخمسين عضواً. وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي. "ولا يلتزم الرئيس فيمن يعينهم بنسبة العمال والفلاحين. وجعلت المادة الثالثة من القانون السابق مدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له". وأشارت تلك المادة إلى أنه: "يتجدد انتخاب واختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء".

وبالرجوع إلى المواد التي تضمنها الدستور بشأن مجلس الشورى يتضح لنا أنَّ المجلس المستحدث لم يقم على الأسس التي تحكم المجالس العليا في الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين، بل قام على أساس أنه مجلس استشاري. وهذا واضح من نص المادتين 194 و 195 من الدستور. ومن ناحية أخرى اعتبرت المادة الأولى من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادر في 22 مايو (أيار) سنة 1983م مجلس الشورى بأنه مجلس نيابي يشارك في التشريع وفقاً لنص المادتين 194 و 195 من الدستور على النحو التالي:

- المادة (194): وتنص على ما يلي: "يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة 1952، 15 مايو سنة 1971، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية تحالف قوى الشعب

(1) نشر هذا القانون بالعدد رقم 27 من الجريدة الرسمية في الثالث من يوليو (تموز) لسنة 1980م.

العاملة والمكاسب الاشتراكية، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته". وهذا هو الاختصاص الإيجابي الوحيد لمجلس الشورى[1].

وإذا كان من حق المجلس أن يعرض لهذا الاختصاص من تلقاء نفسه فإن المادة (16) من القانون رقم 120 لسنة 1980 قد خولت رئيس الجمهورية أن يحيل إلى مجلس الشورى أحد الموضوعات الداخلة في اختصاصات المجلس الواردة 194 من الدستور. ويبلّغ المجلس ـ وفقاً لمادة (2) من اللائحة الداخلية له ـ ما تنتهي إليه دراسته من توصيات واقتراحات إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء.

المادة (195): وتنص على أنه: "يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي:

1- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
2- مشروعات القوانين المكملة للدستور.
3- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية الاقتصادية.
4- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدول أو التي تتعلق بحقوق السيادة.
5- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
6- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية. ويبلغ مجلس الشورى رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب".

ويتبين لنا ـ مما سبق بيانه ـ أن اختصاصات مجلس الشورى كلها استشارية بحتة، وبالتالي فإنها لا تلزم السلطة التنفيذية دستورياً أو قانونياً بالتقيد بآراء المجلس كما أنها أيضاً لا تقيد السلطة التشريعية التي يتولاها مجلس الشعب.

وباستعراضنا للفقرات السابقة نستنتج أنها تشمل على نوعين من الأمور: أمور محددة يتعين أخذ رأي مجلس الشورى فيها وهي الواردة بالفقرات الأربع الأولى. ومعنى

---

(1) أ.د. سليمان محمد الطماوي ـ مرجع سابق، ص 471.

هذا أنه إذا لم يؤخذ رأي المجلس فيها فإن التشريع يغدو غير دستوري بما يترتب على هذا الوصف من نتائج.

أما الموضوعان الخامس والسادس فقد تركهما الدستور لترخص رئيس الجمهورية، أي أنه ليس ملزماً بالإحالة، ولكنه يملك أن يستشير مجلس الشورى في أي أمر يشاء سواء أكان يندرج في نطاق التشريع أو السياسة.

وقد ذكرت المادة (17) من القانون رقم 120 لسنة 1980م أنه: (يجب على مجلس الشورى أن يبدي رأيه فيما أحيل إليه خلال مدة لا تجاوز شهراً من تاريخ وصول القرار الجمهوري إليه وله أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يجاوز مدى أخرى مماثلة. فإذا انقضت المدة المشار إليها في الفقرة السابقة ولم يبلغ رئيس الجمهورية برأيه اعتبر ذلك موافقة منه على الموضوع المحال إليه).

إذن المشروع جعل سلطة الإحالة إلى مجلس الشورى ـ وفقاً للمادة (17) من القانون رقم 120 لسنة 1980 ـ من اختصاص رئيس الجمهورية بالنسبة للبنود الخمسة الأولى من المادة (195) من الدستور.

وكذلك من اختصاص رئيس مجلس الشعب ـ وفقاً للمادة 18 من القانون رقم 120 لسنة 1980 ـ بالنسبة للتشريعات التي أوجب الدستور أخذ رأي مجلس الشورى فيها طبقاً للأحكام المقررة في البندين الأول والثاني من المادة (195) من الدستور. ويسري في هذا الشأن حكم الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (17) من القانون رقم 120 لسنة 1980 فيما يتعلق بالمدة الممنوحة للمجلس ليبدي رأيه فيما أحيل إليه، وعند انقضاء المدة.

ونشير هنا إلى أن مجلس الشورى بالإضافة إلى ما سبق بعض الاختصاصات في مجال "سلطة الصحافة".

ويتبين لنا من الأحكام المتعلقة بمجلس الشورى الآنفة الذكر أن هذا المجلس ذات طبيعة استشارية لرئيس لجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء، كما أنه يشارك في التشريع مع مجلس الشعب.

ويتمثل الاختصاص الإيجابي الوحيد لمجلس الشورى فيما نصت عليه المادة (194) من الدستور من حيث دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على ما يلي: "... ويستطيع

المجلس أن يتصدى لهذه الأمور من تلقاء نفسه، على أن يقوم بتبليغ ما تنتهي إليه دراسته من توصيات واقتراحات إلى رئيس الجهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء".

أما فيما يتعلق باختصاصات مجلس الشورى الأُخرى فقد أوجبت المادة (195) على رئيس الجمهورية أن يستشير ويأخذ رأي المجلس في الاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة ومشروعات القوانين التي يحيلها الرئيس إليه.

أما الفقرة السادسة من المادة السادسة من المادة السابقة فقد جعلت استشارة مجلس الشورى مندوبة للرئيس فيما يتعلق بالموضوعات التي تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشؤون العربية أو الخارجية. وأما فيما يختص بنتائج الشورى التي تصدر عن مجلس الشورى على شكل توصيات واقتراحات، فإننا نتساءل هنا: هل هي معلمة لرئيس الجمهورية أم ملزمة له؟؟ فإننا نرى أنها معلمة وليست ملزمة بدليل أنّ مجلس الشورى يرفعها إلى الرئيس ليتخذ حيالها ما يراه مناسباً. وكل ما ذكرته المادة (195) أنه يؤخذ رأي مجلس الشورى في أمور كذا، ولم تذكر تلك المادة أن الرئيس يلتزم بما يرفع إليه من توصيات واقتراحات من المجلس. كما أوجبت المادة (18) من القانون رقم 120 لسنة 1980 على مجلس الشعب أن يأخذ استشارة ورأي مجلس الشورى بشأن الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وكذلك بشأن مشروعات القوانين المكملة للدستور (القوانين الأساسية). ومعنى هذا أنه إذا لم يأخذ مجلس الشعب رأي مجلس الشورى فيها فإن التشريع يغدو غير دستوري.

أما فيما يختص بنتائج هذه الشورى وهل هي معلمة لمجلس الشعب أم ملزمة؟؟ فإننا نرى أنها معلمة وليست ملزمة بدليل أن مجلس الشورى يرفعها إلى مجلس الشعب. فإن كانت بشأن تعديل في الدستور فيكون الرأي النهائي للاستفتاء الشعبي، وإن كانت متعلقة بمشروعات القوانين المكملة للدستور فيكون إقرارها بيد مجلس الشعب بأغلبية خاصة.

### ثالثاً: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية

أخذ دستور عام 1971 بمزيج من النظامين البرلماني والرياسي. وقد تجلى الطابع البرلماني فيما يتعلق بتنظيم وممارسة السلطة التشريعية. وتتبلور أهم اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي في حق اقتراح القوانين، وحق دعوة البرلمان للاجتماع، وحق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وحقه في إلقاء بيانات أمام مجلس الشعب، وحقه في حل مجلسي الشعب والشورى، بالإضافة إلى حقه في إصدار قرارات لها قوة القانون. ونشير هنا إلى ثلاث حالات تضمنها الدستور وهي:

أولاً: المادة (74) ونصها: "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

ولا شك أن الحكم على شرعية هذه الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية يتوقف على نتيجة الاستفتاء الشعبي. فإذا وافق الشعب عليها تحوّلت إلى إجراءات شرعية بحسب طبيعتها أي بحسب ما إذا كانت فردية أو تنظيمية. وبذلك تضفي نتائج الشورى هنا على الإجراءات صفة الشرعية. أما إذا رفض الشعب الموافقة على تلك الإجراءات في الاستفتاء فإنها تبطل بالنسبة للمستقبل؛ لأن الدستور لم ينص على الإلغاء بأثر رجعي.

إذن فنتائج الشورى التي تصدر عن استفتاء الشعب بالرفض تكون ملزمة للرئيس بإلغاء الإجراءات للمستقبل فقط، أما ما نفذ منها فلا يطاله الإلغاء.

ثانياً: المادة (108): ونصها: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة ــ وفي الأحوال الاستثنائية ــ وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض. فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

وتتطلب هذه المادة من رئيس الجمهورية أن يعرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب في نهاية مدة التفويض إذا كان المجلس قائماً. فإذا انتهت مدته أو تعرّض للحَل

فيتعيّن عرض هذه القرارات التي لها قوة القانون (اللوائح التفويضية) على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وإذا تم العرض نكون أمام أحد احتمالين:

1- إما أن يوافق المجلس على تلك القرارات وهنا لا صعوبة في الأمر.

2- أو أن يرفضها وهنا يزول ما كان لهذه القرارات من قوة القانون من تاريخ الرفض وهو احتمال نادر.

إذن فزوال تلك القرارات لا يتم بأثر رجعي بل بالنسبة للمستقبل فقط. ومن ثم تبقى الآثار السابقة التي تولدت عنها سليمة.

ونستنتج هنا أن نتائج الشورى التي تصدر عن مجلس الشعب بالرفض لتلك القرارات تكون ملزمة للرئيس بإلغائها بالنسبة للمستقبل فقط. أما الآثار التي تولدت عن تلك القرارات قبل موافقة مجلس الشعب عليها فتبقى سليمة.

أما في حال موافقة مجلس الشعب فإن هذه القرارات تتحول إلى قوانين عادية. وبذلك تضفي نتائج الشورى الصادرة عن مجلس الشعب على القرارات التي لها قوة القانون صفة القوانين وتأخذ حكمها.

ثالثاً: المادة (147): ونصها: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب على آثارها بوجه آخر".

ويتضح لنا من الأحكام السابقة، أنه يتوجب على رئيس الجمهورية اللجوء إلى مجلس الشعب لطلب مشورته وموافقته على لوائح الضرورة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً أو في أول اجتماع له تال في حالة الحل أو وقف جلساته "فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك" فالزوال بأثر رجعي هنا فرضه المشرع الدستوري بقوة الدستور، وهي

نتيجة بالغة الخطورة. ومعنى ذلك أن تلغي جميع الآثار التي ترتبت على هذه اللوائح من يوم صدورها.

أما نتائج الشورى التي تصدر عن مجلس الشعب في حال عرض لوائح الضرورة عليه، وهل هي ملزمة لرئيس الجمهورية أم معلمة له؟؟ فنرى أنها ملزمة له وتبقى الكلمة النهائية بخصوص القرارات التي لها قوة القانون (وهي هنا لوائح الضرورة) لمجلس الشعب، فهو إما أن يقرّها ويوافق عليها وتأخذ بذلك صفة القوانين وأحكامها، وإما أن يرفضها ولا يقرها، وفي هذه الحالة يزول ما كان لها من قوة القانون. وهنا أقر المشرّع الدستوري مبدأ الإلغاء بأثر رجعي لجميع الآثار التي ترتبت على هذه اللوائح من يوم صدورها وهو أمر قد يؤدي إلى صعوبات عملية. ولهذا أجاز المشرع الدستوري لمجلس الشعب أن يلجأ إلى أحد حلين: فإما أن يعتمد نفاذها في الفترة السابقة على قراره، وإما أن يسوّي ما يترتب عليها من آثار بأي وجه آخر.

ومن الجدير بالذكر هنا أن القضاء الإداري يتعامل مع لوائح الضرورة في مرحلة ما قبل موافقة مجلس الشعب عليها على أنها قرارات إدارية. أما بعد موافقة مجلس الشعب عليها فإن طبيعة تلك اللوائح تتغير إذ تصبح بمثابة القوانين وتعامل على هذا الأساس.

## المطلب الثاني: الشورى في دولة الإمارات العربية المتحدة

تعتبر دولة الإمارات العربية المتحدة إحدى دول الخليج العربية التي نالت استقلالها في السبعينيات بعد انسحاب بريطانيا منها. وقد كانت أراضي هذه الدولة مقسمة إلى إمارات صغيرة وهي: أبو ظبي، دبي، الشارقة، عجمان، أم القوين، الفجيرة، رأس الخيمة.

وإثر الاستقلال كوّنت هذه الإمارات فيما بينها اتحاداً تشكلت منه دولة ذات سيادة عرفت باسم (دولة الإمارات العربية المتحدة).

وأصدرت هذه الدولة دستورها المؤقت ـ الذي ما زال ساري المفعول ـ في الثامن عشر من شهر يوليو (تموز) عام 1971.

وقد تشكلت بموجب هذا الدستور السلطات الاتحادية من: المجلس الأعلى للاتحاد، ورئيس الاتحاد ونائبه، ومجلس وزراء الاتحاد والمجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي.

وتقتضينا دراساتنا للشورى في دول الإمارات العربية المتحدة أن نتناولها في ثلاثة فروع على النحو التالي:

**الفرع الأول:** النظام السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

**الفرع الثاني:** المجلس الوطني الاتحادي (تشكيله واختصاصاته).

**الفرع الثالث:** حدود الشورى ومدى إلزاميتها في دولة الإمارات.

## الفرع الأول: النظام السياسي في دولة الإمارات العربية المتحدة

إنَّ دولة الإمارات العربية المتحدة هي إحدى دول الخليج العربية وعضو في مجلس التعاون الخليجي الذي يضم بالإضافة إليها المملكة العربية السعودية وقطر والبحرين والكويت وسلطنة عمان.

وقد حصلت دولة الإمارات العربية على استقلالها في ديسمبر من عام 1971م. وأصدرت أول دستور مؤقت لها في الثامن عشر من شهر يوليو (تموز) من عام 1971 ضم مئة واثنتين وخمسين مادة وبدأ العمل به في الثاني من ديسمبر (كانون الأول) عام 1971م، وما زال مطبقاً حتى الآن.

وتنص المادة الأولى منه: "الإمارات العربية المتحدة دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة". ويتألف الاتحاد من الإمارات التالية: أبو ظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القوين والفجيرة ورأس الخيمة.

كما نصت المادة السابقة على أن: "الإسلام هو الدين الرسمي للاتحاد، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع".

وقد تكونت السلطات الاتحادية ـ وفقاً للمادة الخامسة والأربعين من الباب الرابع من الدستور المؤقت ـ على النحو التالي:

(أ) المجلس الأعلى للاتحاد: ويعتبر السلطة العليا في دول الإمارات ويشكل من حكام جميع الإمارات المكونة للاتحاد[1]. وهو السلطة التنفيذية أساساً وصاحب الكلمة النهائية في التشريع.

(ب) رئيس الاتحاد ونائبه: وينتخبهما المجلس الأعلى للاتحاد من بين أعضائه[2] وهما يشكلون أيضاً السلطة التنفيذية.

(ج) مجلس وزراء الاتحاد: ويتشكل من رئيس الوزراء ونائبه وعدد من الوزراء[3] وهم يشكلون أيضاً السلطة التنفيذية.

(د) المجلس الوطني الاتحادي: ويتشكل من أربعين عضواً من جميع الإمارات[4].

(ه) القضاء الاتحادي: ويتكون من محكمة اتحادية عليا ومحاكم اتحادية ابتدائية[5].

## الفرع الثاني: المجلس الوطني الاتحادي (تشكيله واختصاصاته)

يعتبر المجلس الوطني الاتحادي جهازاً من أجهزة الحكم في دول الإمارات العربية المتحدة وأحد سلطات الدولة التي حددها الباب الرابع من الدستور المؤقت الحالي. وقد أفرد المشرع الدستوري للمجلس الوطني الفصل الرابع من الباب الرابع، بينما نظمت أحكام المواد من الثامنة والستين إلى الثالثة والتسعين تشكيله، وشروط العضوية فيه ومدتها ونظام العمل فيه، وأدوار انعقاده واختصاصاته، وعلاقته بالسلطات الاتحادية الأخرى بشكل مجمل. كما قامت أحكام المرسوم الاتحادي رقم (44) لسنة 1972 ـ الخاص باللائحة الداخلية للمجلس الوطني ـ بإيراد التفاصيل المطلوبة لأحكام المواد السابقة:

(1) المادة (46) من الفصل الأول (المجلس الأعلى للاتحاد) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات.

(2) المادة (51) من الفصل الثاني (رئيس الاتحاد ونائبه) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات.

(3) المادة (55) من الفصل الثالث (مجلس وزراء الاتحاد) من الدستور المؤقت لدولة الإمارات.

(4) المادة (68) من الفصل الرابع (المجلس الوطني الاتحادي) من الدستور المؤقت، والمادة الأولى من قرار المجلس الأعلى للاتحاد رقم (3) لسنة 1972م.

(5) المادة (95) من الدستور المؤقت.

## أولاً: تشكيل المجلس الوطني الاتحادي

يتكون المجلس الوطني الاتحادي من أربعين عضواً ويتم اختيارهم من الإمارات الأعضاء على النحو التالي: أبو ظبي ودبي لكل منهما ثمانية أعضاء، والشارقة، ورأس الخيمة لكل منهما ستة أعضاء، أما عجمان وأم القوين والفجيرة فلكل منهم أربعة أعضاء[1]. وينوب عضو المجلس عن شعب الاتحاد وليس عن شعب الإمارة التي قامت باختياره[2]. ويترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس[3]. ويشترط في عضو المجلس أن يكون من مواطني إحدى الإمارات، ومقيماً بصفة دائمة في الإمارة، التي يمثلها في المجلس، ولا يقل سنه عند اختياره عن خمس وعشرين سنة ميلادية، ومتمتعاً بالأهلية المدنية ومحمود السيرة، وحسن السمعة، ولديه إلمام كاف بقراءة وكتابة اللغة العربية[4]. أما مدة العضوية في المجلس فهي سنتان ميلاديتان، كما أنه تجوز إعادة اختيار من انتهت عضويتهم من الأعضاء[5].

## ثانياً: أدوار الانعقاد ومداولات المجلس

يعقد المجلس دورة عادية سنوية لا تقل مدتها عن ستة شهور. ويمكن دعوته للانعقاد في دور غير عادي كلما دعت الحاجة[6]. وتكون دعوة المجلس للانعقاد وفض الدورة بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس وزراء الاتحاد[7]. ويصدر المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. كما لا تكون مداولات المجلس صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائه على الأقل.

---

(1) المادة (68) من الدستور المؤقت والمادة الأولى من المرسوم الاتحادي رقم 44 لسنة 1972 باللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

(2) المادة (77) من الفصل الرابع من الدستور المؤقت.

(3) المادة (69) من الفصل الرابع من الدستور المؤقت.

(4) المادة (70) من الدستور المؤقت.

(5) المادة (72) من الدستور المؤقت.

(6) المادة (78) من الدستور المؤقت.

(7) المادة (79) من الدستور المؤقت.

## ثالثاً: اختصاصات المجلس الوطني الاتحادي

يعد مجلس الوزراء مشاريع القوانين ويعرضهم ـ وجوباً ـ على المجلس الوطني بما فيها مشروعات القوانين المالية، لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها. ويقوم بعد ذلك مجلس الوزراء بعرض مشروع القانون على رئيس الاتحاد للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه. فإذا ما صادق عليه المجلس الأعلى يقوم رئيس الاتحاد بتوقيعه وإصداره[1]. ولم يعرض الدستور المؤقت لاحتمال اقتراح قانون يتقدم به أعضاء المجلس الوطني. بل إن المادة (110) منه تستبعد هذا الاحتمال. إذن يقتصر دور المجلس الوطني على مناقشة مشاريع القوانين التي يعدها مجلس الوزراء باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها[2]. ولكن المادة (97) من اللائحة الداخلية للمجلس الاتحادي تطلب أن يكون ذلك الرفض أو التعديل بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

وإذا ما ارتأى المجلس الوطني إدخال تعديل ما على مشروع قانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو إذا رفض المجلس الوطني المشروع فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي. فإذا أجرى المجلس فيه أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد، أو رأى المجلس الأعلى أو المجلس الوطني رفض المشروع، ففي هذه الحالة أجاز الدستور المؤقت لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه[3].

ومن ناحية أخرى فقد يقتضي الحال إصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي. ولهذا أجازت المادة (110) من الدستور المؤقت لمجلس وزراء الاتحاد أن يستصدرها عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد، ولكنها اشترطت عليه أن يقوم بإخطار المجلس الاتحادي بها في أول اجتماع له.

أما إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ما يوجب الإسراع على إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها على شكل مراسيم لها قوة القانون، بشرط ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر

(1) المادة (110) من الدستور المؤقت.

(2) المادة (89) من الدستور المؤقت.

(3) المادة (110) من الباب الخامس من الدستور المؤقت/ الفقرة 3/أ.

للنظر في إقرارها أو إلغائها. فإذا ما أقرها المجلس الأعلى تأيد ما كان لها من قوة القانون وبالتالي يخطر المجلس الوطني بها في أول اجتماع له. أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر[1].

وتقوم الحكومة الاتحادية ـ وفقاً للمادة (99) من الدستور المؤقت ـ بإعداد مشروع الميزانية السنوية الشاملة متضمناً تقديرات إيرادات الاتحاد ومصروفاته. ومن ثم تعرضه الحكومة الاتحادية ـ وجوباً ـ على المجلس الوطني الاتحادي قبل بدء السنة المالية بشهرين على الأقل لمناقشة وإبداء ملاحظاته عليه. ويصار بعد ذلك رفع مشروع الميزانية للمجلس الأعلى للاتحاد مصحوباً بتلك الملاحظات لإقراره[2].

ويكون نظر مشروع الميزانية في المجلس الوطني ولجانه بطريق الاستعجال[3]. كما يتوجب على لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بالمجلس أن تأخذ رأي الحكومة في كل تعديل تقترحه في الاعتمادات التي يتضمنها مشروع الميزانية وأن تنوه عنه في تقريرها.

فإن كان التعديل المقترح يتضمن زيادة في اعتمادات النفقات، أو نقصاً في الإيرادات الواردة بمشروع الميزانية، وجب أن يكون ذلك بموافقة الحكومة أو بتدبير ما يقابل هذا التعديل من إيراد آخر أو نقص في النفقات الأخرى[4]. وتصدر الميزانية العامة السنوية بقانون. وفيما يتعلق بمشروع الحساب الختامي للاتحاد عن السنة المنقضية فإن على الحكومة الاتحادية تقديمه ـ وجوباً ـ للمجلس الوطني خلال الأربعة شهور التالية لانتهاء السنة المذكورة ليبدي المجلس ملاحظاته عليه[5].

أما فيما يختص بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الحكومة مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية المختلفة فإن المادة (91) من الدستور المؤقت قد أوجبت على الحكومة إبلاغها للمجلس الوطني الاتحادي مشفوعة بما يناسب من بيان. ويحق

---

(1) المادة (113) من الفصل الثاني من (المراسيم بقوانين) من الدستور المؤقت.

(2) المادة (129) من الدستور المؤقت.

(3) المادة (102) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

(4) المادة (103) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

(5) المادة (104) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

للمجلس هنا إبداء ما يراه من ملاحظات بصدد هذه المعاهدات دون اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها[1].

وقد أجازت المادة (92) من الدستور المؤقت للمجلس الوطني أن يناقش - من تلقاء نفسه - أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشؤون الاتحاد. إلا إذا أبلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني الاتحادي بأن مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا. وعندئذ يتوجب على المجلس الوطني العدول عن هذه المناقشة. ويقوم المجلس الوطني بالتعبير عن رأيه في المسائل التي تدخل في اختصاصه على شكل توصيات يرفعها إلى مجلس الوزراء وإذا لم يقر مجلس الوزراء تلك التوصيات فإن عليه أن يخطر المجلس الوطني بأسباب ذلك.

ويتضح لنا من الأحكام التي نص عليها الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة - فيما يتعلق بإنشاء المجلس الوطني الاتحادي - أن هذا المجلس يتميز بالخصائص التالية:

1- تأخذ دولة الإمارات حالياً - مع أنها اتحادية - بنظام المجلس الواحد بدلاً من نظام المجلسين، الذي يعتبر برأي الفقه الدستوري شبه ضروري في الدول الاتحادية التي تأخذ بنظام الاتحاد المركزي أو الفيدرالي؛ وذلك لأنه يتوافق مع وضعها كدولة حديثة النشأة.

2- اتجه الدستور المؤقت إلى أن يكون تشكيل المجلس الوطني في طوره الحالي عن طريق الاختيار. وتركت المادة 69 من الدستور لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي. علماً بأن عدد المقاعد المخصص لكل إمارة يختلف من إمارة إلى أخرى، وهو ما بين أربعة وثمانية مقاعد. وكل ما تطلبته المادة (70) من الدستور من شروط في العضو أن يكون مواطناً من إحدى الإمارات ومقيماً بها، ولا تقل سنّه عن خمس وعشرين سنة ميلادية، ومتمتعاً بالأهلية المدنية، ومحمود السيرة، وحسن السمعة، ويكون لديه إلمام كاف بالقراءة والكتابة.

(1) المادة (98) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

3- إن المجلس الوطني يعّد من السلطات العليا في التنظيم الدستوري للدولة. والملاحظ أنه يعتبر هيئة استشارية للحكومة باعتبار أن دوره يقتصر على مناقشة مشاريع القوانين بما فيها مشروع الميزانية العامة التي يعدّها مجلس الوزراء ويعرضها وجوباً على المجلس الوطني. وللمجلس هنا أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها. ويعبر عن رأيه على شكل توصيات. وإذا ما أصر المجلس الوطني على التعديل أو الرفض فإن المادة (110) من الدستور أجازت لرئيس الاتحاد إصدار القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه. وأما فيما يتعلق بمشروع الميزانية العامة فإنه يتوجب على الحكومة عرضه على المجلس الوطني لمناقشته وإبداء ملاحظاته عليه. كما يتوجب على لجنة الشؤون المالية والاقتصادية بالمجلس أن تأخذ رأي الحكومة في كل تعديل تقترحه في الاعتمادات وتحصل على موافقتها.

4- يجوز للمجلس الوطني ـ بموجب الدستور ـ مناقشة أي موضوع من الموضوعات المتعلقة بشؤون الاتحاد من تلقاء نفسه شرط ألا يكون مجلس الوزراء قد أبلغ المجلس الوطني الاتحادي بأن مناقشته لهذا الموضوع فيه مخالفة لصالح الاتحاد العليا، وعندئذ يتوجب على المجلس الوطني العدول عن هذه المناقشة.

5- يقوم المجلس الوطني بالتعبير عن رأيه في المسائل التي تدخل في اختصاصه في شكل توصيات، يرفعها إلى مجلس الوزراء الذي عليه في حال عدم إقراره لها أن يخطر المجلس الوطني بأسباب ذلك.

## الفرع الثالث: حدود الشورى ومدى إلزاميتها في دولة الإمارات العربية المتحدة

إن مبدأ الأخذ بالشورى في دولة الإمارات العربية المتحدة معمول به ولكن ليس على إطلاقه. ويتجلى ذلك المبدأ في وجوب عرض الحكومة لمشاريع القوانين التي تعدّها على المجلس الوطني لمناقشتها وإبداء الرأي فيها بالموافقة أو التعديل أو الرفض. فإذا لم يؤخذ رأي المجلس فإن التشريع ـ في هذه الحالة ـ يغدو غير دستوري، بما يترتب على هذا الوصف من نتائج.

ونجد في ناحية أخرى أن الدستور المؤقت لدولة الإمارات قد قيد تناول المجلس الوطني ـ من تلقاء نفسه ـ مناقشة موضوع من الموضوعات المتعلقة بشؤون الاتحاد بشرط ألا يكون مجلس الوزراء قد أبلغ المجلس الوطني بأن مناقشته لهذا الموضوع فيه مخالفة

لمصالح الاتحاد العليا وعندئذ يتوجب على المجلس الوطني العدول عن هذه المناقشة. ونستنتج هنا عدم وجوب الأخذ بالشورى في تلك الأمور باعتبار أن مخالفة مصالح الاتحاد العليا لا يجوز التشاور بها[1].

كما أنه في حالة إصدار المراسيم بقوانين فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى عن رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين، فقد أوجب الدستور بموجب المادة (113) أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى للنظر في إقرارها أو إلغائها. فإذا ما أقرها المجلس الأعلى تأيد ما كان لها من قوة القانون، وبالتالي يخطر المجلس الوطني بها في أول اجتماع له. وكذلك عندما يقتضى الحال إصدار قوانين اتحادية في غياب المجلس الوطني الاتحادي فلمجلس وزراء الاتحاد أن يستصدرها عن المجلس الأعلى ورئيس الاتحاد، على أن يخطر المجلس الاتحادي بها في أول اجتماع له[2] ثم إنه لا دور يذكر للمجلس الوطني فيما يتعلق بالمعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الحكومة. وكل ما أوجبه الدستور على الحكومة هو أن تبلغها للمجلس الوطني مشفوعة بما يناسب من بيان حتى وإن كان للمجلس الوطني حق إبداء ما يراه من ملاحظات بصددها ولكن لا يحق له اتخاذ قرار في شأن المعاهدة ذاتها[3].

ولا شك أن مضمون المواد السابقة من الدستور وهي (92) و(110) و(113) وكذلك المادة (98) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني يوحي بالخروج عن وجوب الأخذ بالشورى وهنا تكون مندوبة لا واجبة على المجلس الأعلى للإمارات ورئيس الاتحاد والحكومة.

أما بالنسبة لنتائج الشورى في دولة الإمارات فقد وجدنا أن المجلس الوطني حين يصرّ على التعديل أو الرفض لمشاريع القوانين فإن المادة (110) من الدستور المؤقت تجيز لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيدها إلى المجلس الوطني الاتحادي وإذا ما قام هذا المجلس الوطني بإجراء أي تعديل غير مقبول لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو ارتأى المجلس الوطني أن يرفض المشروع، ففي هذه الحالة يجوز لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه. ونستنتج من المادة السابقة أن نتيجة الشورى الصادرة عن المجلس الوطني بالنسبة لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى والحكومة هي معلمة وليست ملزمة.

---

(1) المادة (92) من الدستور المؤقت.

(2) الفقرة الرابعة من المادة (110) من الدستور المؤقت.

(3) المادة (98) من اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الاتحادي.

ومن ناحية أخرى عندما يقوم المجلس الوطني بالتعبير عن رأيه في المسائل التي تدخل في اختصاصاته على شكل توصيات يرفعها إلى مجلس الوزراء فإن المادة (92) من الدستور المؤقت تخوّل مجلس الوزراء صلاحية عدم إقرارها، وتفرض عليه بالمقابل أن يخطر المجلس الوطني الاتحادي بأسباب ذلك.

ولا شك أن هذه المادة السابقة تعتبر دليلاً آخر على أن نتيجة الشورى الصادرة عن المجلس الوطني هي معلمة للحكومة وليست ملزمة.

وخلاصة القول:

إذا كانت المجالس النيابية هي السلطة التشريعية الأصلية وفقاً للقواعد الدستورية المتعارف عليها فإن دستور الإمارات المؤقت وضع الكلمة النهائية في مجال التشريع بين يدي رياسة الدولة. كما أنه دعم اختصاص الحكومة المركزية إلى حد كبير بحيث أصبح اختصاصها التشريعي - ولو أنه محدد على سبيل الحصر - يغطي الجانب الأعظم من الموضوعات التي يتناولها التشريع عادة. ولقد سلك المشرع الدستوري في تحديد الاختصاص التشريعي للحكومة المركزية أسلوبين: إذ حرّم على الإمارات التشريع والتنفيذ في بعض المجالات وحرمها من التشريع فحسب في بعض المجالات الأخرى. ولعل السبب في منح اختصاصات واسعة جوهرية للحكومة المركزية يرجع إلى أن الإمارات حديثة العهد بالاستقلال، وتنظيم الدولة، والاتحاد مع بعضها.

## المطلب الثالث: الشورى في المملكة العربية السعودية

يذكر التاريخ الحديث أن الدولة السعودية الأولى قامت منذ أكثر من قرنين ونصف من الزمن، على منهاج واضح في السياسة والحكم، وهو منهج الإسلام، باعتبار أن أرضها شهدت ظهور الإسلام، ومنها انتشر إلى أنحاء الأرض. ولقد استمر الأخذ بهذا المنهاج وثبت حكامها المتعاقبون في تطبيق شريعة الإسلام باعتبار أن أساسها ثابت ولا يخضع للتغيير أو التبديل.

وإذا كانت الشريعة الإسلامية في المملكة تعتبر الدستور الأعلى ولها الأولوية في الاتباع والأسبقية في التطبيق دائماً، إلا أن المملكة قد أصدرت نظام مجلس الوزراء

ليكون بمثابة القانون الأساسي لها[1]. بحيث ينهل أحكامه ويستقي قواعده من الشريعة الإسلامية التي هي المصدر الأول والأعلى للقانون أو للأنظمة في المملكة. وبذلك تكون لها الأولوية على ما عداها إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية[2].

ولقد صدر أول نظام لمجلس الوزراء في 12 رجب سنة 1373 هـ. وأنشئ بمقتضاه أول مجلس وزراء في المملكة في عهد الملك (عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود) الذي يعتبر المؤسس الحقيقي للمملكة العربية السعودية. ثم صدر بعد ذلك نظام لمجلس الوزراء بالمرسوم الملكي رقم 38 بتاريخ 22 شوال سنة 1377هـ لكي يحّل محّل النظام السابق. وقد أدخلت عليه عدة تعديلات بموجب مراسيم ملكية أصبح بمقتضاها الإطار العام لسلطات الدولة النظامية، والتنفيذية، والإدارية[3]. فقد نص النظام على أن مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك[4]. كما نصت المادة 19 منه على أنه لا تصدر الأنظمة إلا بموجب مراسيم ملكية يتم إعدادها بعد موافقة مجلس الوزراء.

ولقد شهدت المملكة العربية السعودية منذ زمن طويل قيام مجلس للشورى. وكان دائماً محل اهتمام أولي الأمر وعلى رأسهم الملك. وشملوه بعنايتهم ورعايتهم تطويراً وتحديثاً وتحقيقاً للأهداف المرجوة من وجوده. وكان آخرها صدور الأمر الملكي رقم أ/ 90 بتاريخ 27 شعبان عامة 1412 هـ بالنظام الأساسي للحكم وآخر بنظام مجلس الشورى ونظام المناطق. وقد ذكر الملك (فهد بن عبد العزيز آل سعود) "أن هذه الأنظمة الثلاثة صيغت على هدى من الشريعة الإسلامية ومعبرة عن تقاليدنا الأصلية وأعرافنا القويمة وعاداتنا الحسنة"[5].

---

(1) فقد تضمن النظام مجموعة من القواعد التي تماثل في طبيعتها القواعد الدستورية التي تتضمنها عادة الدساتير سواء أكانت مدونة أم عرضية. راجع الدكتور عيد مسعود الجهني: مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة - الطبعة الأولى 1984، ص 89.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان: القانون الإداري السعودي - تنظيم الإدارة العام ونشاطها - دراسة مقارنة 1408هـ ص 99 وما بعدها.

(3) الدكتور عيسى مسعود الجهني، مرجع سابق، ص 90.

(4) جاء ذلك في كلمة وجهها الملك فهد للمواطنين عشية إصداره لمراسيم الملكية الجديد ونشرتها جريدة الشرق الأوسط في عددها رقم 4843 الصادر في 1992/3/2 في لندن.

(5) جاء ذلك في كلمة وجهها الملك فهد للمواطنين عشية إصداره لمراسيم الملكية الجديد ونشرتها جريدة الشرق الأوسط في عددها رقم 4843 الصادر في 1992/3/2 في لندن.

ولكي نتناول موضوع الشورى في المملكة العربية السعودية بشيء من التفصيل فإننا قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع:

خصصنا الفرع الأول منها للنظام الأساسي للحكم وأهم سماته.

وفي الفرع الثاني نتناول بدايات مجالس الشورى في المملكة، أما في الفرع الثالث والأخير فنحن نلقي الضوء على النظام الجديد لمجلس الشورى ومجالس المناطق بالمملكة.

## الفرع الأول: النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية وأهم سماته

يتكون النظام الأساسي للحكم - الذي صدر في بداية شهر مارس (آذار) من عام 1992م - من ثلاث وثمانين مادة تقع في تسعة أبواب.

وقد نص هذا النظام على أن الحكم في المملكة العربية السعودية يستمد من كتاب الله وسنة رسوله الكريم وهما الحاكمان على هذا النظام وعلى جميع أنظمة الدولة[1]. ويقوم الحكم على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية[2]. وتتكون سلطات الدولة من السلطة القضائية والسلطة التنفيذية والسلطة التنظيمية. والملك هو مرجع هذه السلطات[3]. والملاحظ أن النظام الأساسي للحكم لم يعتبر مجلس الشورى سلطة من سلطات الدولة. كما أنه أوجد سلطة جديدة هي السلطة التنظيمية التي تقوم بوضع الأنظمة (أي القوانين) واللوائح بما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية[4]. وقد خول النظام الأساسي الملك سلطة دعوة مجلس الوزراء والشورى إلى اجتماع مشترك لمناقشة الموضوعات المهمة أو الطارئة التي تتعلق بالمصلحة العامة وما يراه من أمور[5]. وإن أهم سمة من سمات النظام الأساسي للحكم ارتباط أساسه بالشريعة الإسلامية[6].

---

(1) المادة (7) من النظام الأساسي.

(2) المادة (8) من النظام الأساسي.

(3) المادة (44) من النظام الأساسي.

(4) المادة (67) من النظام الأساسي.

(5) المادة (69) من النظام الأساسي.

(6) وقد أكد ذلك الملك فهد بن عبد العزيز بقوله في الكلمة التي وجهها إلى المواطنين في شهر مارس 1992 عشية إصدار النظام الأساسي: "إن عماد النظام الأساسي ومصدره هو الشريعة الإسلامية حيث اهتدى النظام بشريعة =

## الفرع الثاني: بدايات مجالس الشورى في المملكة العربية السعودية

حرص الملك (عبد العزيز) المؤسس الحقيقي للمملكة العربية السعودية منذ بدء حكمه للحجاز على جعل الشريعة الإسلامية بمذاهبها الأربعة مصدراً للتشريع. وكان يؤكد باستمرار هذا الأمر فيما يصدر عنه من بلاغات وما يقرره من قواعد قانونية. واتساقاً مع المنهج الإسلامي الذي التزم به في حكم وإدارة البلاد فقد أولى اهتماماً كبيراً لإقامة دعائم الشورى وتنظيم ممارستها في المملكة العربية لسعودية منذ نشأتها وفقاً لأحكام الشرع الحنيف ومقتضيات التطور المنشود. وإننا لنلحظ اهتمامه بتنظيم ممارسة الشورى بمشاركة الأهالي في إدارة أمور بلدهم وذلك عن طريق تكوين مجلس للشورى، يتولى إدارة أمور البلاد والنظر في مصالح الناس منذ دخوله مكة المكرمة عام 1343هـ.

وسنتعرض فيما يلي إلى تنظيم ممارسة الشورى قبل صدور نظام مجلس الوزراء عام 1373هـ. ونتناول بعد ذلك وضع مجلس الشورى بعد صدور نظام مجلس الوزراء.

### أولاً: تنظيم الشورى قبل صدور نظام مجلس الوزراء

لقد مر تنظيم ممارسة الشورى في هذه المرحلة بعدة مجالس للشورى نذكرها منذ بداياتها وحسب تواريخ إنشائها:

1 - **مجلس الشورى الأهلي** (عام 1343هـ - 1924م):

وقد أمر الملك (عبد العزيز) بتكوينه عن طريق الانتخاب. وانحصر تشكيله في فئات العلماء والتجار والأعيان من سكان مكة المكرمة. وجعل مهمة أعضائه النظر في جميع شؤون مكة والسعي نحو تحقيق مصالح أهلها ومصالحها. غير أن هذا المجلس لم يستمر طويلاً فقد تم حله عام 1344هـ بقصد اشتراك الأمة اشتراكاً فعلياً في الأمور، وتكوين مجلس جديد يكون للأهالي ثقة فيه.

2 - **المجلس الأهلي** (عام 1433هـ - 1952م):

وقد تكوّن هذا المجلس عن طريق الانتخاب من العلماء والتجار وأهل الخبرة والمعرفة. كما قام الملك (عبد العزيز) بتعيين ثلاثة من أعيان البلاد فيه.

---

= الإسلام في تحديد طبيعة الدولة ومقاصدها ومسؤولياتها وتحديد العلاقة بين الحاكم والمحكوم والتي تقوم على الأخوة والتناصح والموالاة والتعاون".

ويختلف المجلس الجديد عن سابقه من حيث زيادة عدد مندوبي الأحياء وتعيين ثلاثة أعضاء. وقد بيّن الملك أن من أهدافه في إيجاد هذا المجلس أن يكون الذين يديرون الأمور محل ثقة من أفراد الأمة كلهم، وأن تكون المسؤولية ملقاة على عاتق أعضاء المجلس في جميع الشؤون الداخلية[1]. وقد انتهى دور المجلس الأهلي بصدور التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية.

3 - **المجلس الشوري (عام 1345هـ) (1926م):**

تأسس المجلس الشوري بموجب التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية عام 1345 هـ الموافق 1926م. وقد اختلف المجلس عن سابقه من حيث خفض عدد أعضاء المجلس، واكتساب العضوية عن طريق التعيين من قبل الملك، وحصر اختصاص المجلس في نظر المسائل التي تحال إليه من النيابة العامة، وحصر رئاسة جلسات المجلس في النائب العام أو أحد مستشاريه، ولم يباشر هذا المجلس عمله سوى عشرة أشهر حيث صدر بلاغ من النيابة العام بحلّه في 7 محرم 1346هـ.

4 - **مجلس الشورى (1346هـ/ 1927م):**

صدر نظام مجلس الشورى في 15 محرم 1346 هـ ثم ما لبث أن صدر بصيغة معدلة في عام 1347 هـ[2]. وقد تكوّن هذا المجلس من أعضاء تم تحديدهم بالإدارة السنية[3]. وحدد النظام اختصاصات المجلس بدقة ووضوح، وبيّن الأعمال التي تعرض عليه ومن ضمنها: سن الأنظمة والقوانين، ومناقشة الموازنات لعامة وغيرها من الأمور الداخلية. كما أن له الحق في المتابعة والرقابة على حسن تنفيذها. وكفل له النظام

(1) من خطاب الملك عبد العزيز (وكان يسمى وقتئذ بالسلطان) في حفل افتتاح المجلس وقد نشرته جريدة أم القرى في العدد 32 بتاريخ 16 محرم 1344/ 8 اغسطس 1925م. قوله: والأمر اليوم كله بيدكم ولا يوجد قيد من القيود تتقيدون فيه بأعمالكم غير قيد واحد وهو قيد الشريعة الإسلامية. فما دامت جميع أعمالكم موافقة لأحكام الشريعة المطهرة فلا يوجد قوة تمنعني من إنفاذ ما تقررون. وإذا كانت قراراتكم مخالفة لأحكام الشريعة فلا توجد قوة تحملني على إنفاذها ولو كان في ذلك ذهاب الحجاز ونجد وجميع ما أملك.

(2) جريدة أم القرى - العدد (186) بتاريخ 25 محرم 1347 هـ/ 12 يوليو 1928م.

(3) راجع نص المادة الأولى من نظام مجلس الشورى لعام 1346هـ.

حقه بل واجبه في أن يوجّه نظر الحكومة إلى أي خطأ وقع في تطبيق القوانين والأنظمة[1].

ولقد باشر مجلس الشورى اختصاصاته على مدى ربع قرن كأي مجلس تشريعي بالرغم من كون أعضائه معينين وعددهم محدود. وتشهد التقارير التي كان ينشرها المجلس بنتيجة أعماله عن كل دورة بالدور الكبير الذي أداه المجلس بوصفه سلطة تشريعية[2].

## ثانياً: وضع مجلس الشورى بعد صدور نظام مجلس الوزراء (عام 1337هـ):

استمر مجلس الشورى يمارس سلطات كاملة في سن القوانين والأنظمة على مدى ربع قرن، حتى صدور أول نظام لمجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية عام 1373هـ، حيث بدأت صلاحيات مجلس الشورى تضعف شيئاً فشيئاً بتشكيل أول مجلس للوزراء. وقد جعل هذا النظام من ضمن اختصاصات مجلس الوزراء النظر في الأنظمة التي يضعها مجلس الشورى أو الدوائر المختصة لإقرارها أو تعديلها أو رفضها[3]. وإذا كان نظام مجلس الوزراء لم ينقل الاختصاص بسن القوانين والأنظمة صراحة من مجلس الشورى إلى مجلس الوزراء إلا أنه كفل لمجلس الوزراء سلطة الإشراف والرقابة على ما يقره مجلس الشورى من قوانين وأنظمة، وذلك عن طريق منح مجلس الوزراء حق إقرارها أو تعديلها أو رفضها.

ولا شك أن هذا الوضع الجديد قد قلّص من الدور التشريعي الذي كان يمارسه مجلس الشورى. ويبدو أن النظرة لمجلس الوزراء آنذاك هي جعله الجهة التي تمارس من خلالها الشورى. وقد استمر العمل بهذا النظام لمدة أربع سنوات ونصف تقريباً، حيث صدر المرسوم الملكي رقم 38 في 22 شوال 1377هـ بنظام جديد لمجلس الوزراء. وأصبح المجلس بمقتضاه يملك السلطة التنظيمية (التشريعية) والسلطة التنفيذية والسلطة الإدارية.

---

(1) راجع المادة التاسعة من النظام حيث تنص: "على المجلس أن يلفت نظر الحكومة ....".

(2) راجع الدكتور/ محمد توفيق صادق/ تطور نظام الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية ـ طبعة أولى ـ 1385هـ/ 1977م ص 35 وما بعدها. والدكتور مسعود الجهني ـ مرجع سابق ـ ص 80 وما بعدها.

(3) راجع المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء الصادر عام 1373هـ

وعلى ضوء ما تقدم يتبين لنا أنه لم يعد لمجلس الشورى أي دور في سن القوانين أو الأنظمة ولا في غيرها من الصلاحيات التي كانت مقررة له وتزاولها عادة المجالس التشريعية[1]. وبذلك تركزت السلطات التشريعية والتنفيذية في مجلس الوزراء.

وإذا كان دور مجلس الشورى قد تقلص أو حتى انتهى في مجال سن القوانين والأنظمة أو في مباشرة مهمته كهيئة تشريعية في البلاد، فإن هذا لا يعني إطلاقاً أن إعمال الشورى قد تعطل أيضاً. فالثابت أن الشورى قد استمرت في البلاد بصيغ مختلفة ومتنوعة[2]. فقد حرص حكم المملكة على استشارة العلماء وأهل الرأي، كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

كما أكد الملك (خالد بن عبد العزيز آل سعود) على مبدأ الشورى حين أصدر أمراً ملكياً عام 1400 هـ/ 1980 م بتشكيل لجنة من العلماء كلفها بالإسراع في إنجاز مشروع النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام المناطق في صيغتها النهائية، تمهيداً لإقرارها ووضعها موضع التنفيذ.

## الفرع الثالث: نظام مجلس الشورى ونظام المناطق (الحالي)

أصدر الملك الراحل فهد بن عبد العزيز في السابع والعشرين من شهر شعبان عام 1412هـ الموافق لشهر مارس عام 1992 م والأمر الملكي رقم أ/91 بنظام مجلس الشورى[3] والأمر الملكي رقم أ/ 92 بنظام المناطق[4].

### أولاً: نظام مجلس الشورى

أصبح مجلس الشورى وفقاً للنظام الأساسي للحكم ونظام إنشائه مشاركاً لمجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنظيمية في البلاد.

(1) راجع الدكتور/ محمد عبد الجواد/ التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية ـ مطبعة جامعة القاهرة 1397م ص 102 وص 104 وص 112 وص 113.

(2) راجع الدكتور عيسى مسعود الجهيني: الشورى وفن الحكم في المملكة العربية السعودية 1414هـ، ص 201 وما بعدها.

(3) منشور بالجريدة الرسمية ـ العدد 2397 في 1412/9/2هـ.

(4) منشور بالجريدة الرسمية ـ العدد 2397 في 1412/9/2هـ.

والملاحظ أن النظام الجديد لمجلس الشورى إنما هو: "تحديث وتطوير لما هو قائم عن طريق تعزيز أطر المجلس ووسائله وأساليبه بمزيد من الكفاية والتنظيم"[1].

وقد نص النظام الأساسي للحكم في مادته الثامنة على أن: "يقوم نظام الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية". واتساقاً مع هذا النص الذي يبين الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم في المملكة فقد نص النظام الأساسي في المادة الثامنة والستين على أن: "ينشأ مجلس للشورى" وترك التفاصيل لنظام مجلس الشورى. ولم يحدد النظام الأساسي من جانبه الدور أو الوظيفة الأساسية لمجلس الشورى وهو نفس الشيء الذي اتبعه النظام بالنسبة لمجلس الوزراء. على أن ذلك لا ينفي أن النظام الأساسي قد أشار إلى دور كل من مجلس الشورى ومجلس الوزراء في مجال ممارسة السلطة التنظيمية (التشريعية) حيث نص على أن تمارس اختصاصاتها وفقاً للنظام الأساسي ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى"[2].

ويتألف نظام مجلس الشورى الجديد من ثلاثين مادة، وقد نصت المادة الأولى منه: "ينشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة بها وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله، محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى". كما نصت المادة الثانية منه على المقومات التي يقوم عليها المجلس وأسلوب عمله وأهدافه: "يقوم مجلس الشورى على الاعتصام بحبل الله والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي ويحرص أعضاء المجلس على خدمة الصالح العام والحفاظ على وحدة الجماعة وكيان الدولة ومصالح الأمة".

ومن ناحية أخرى فقد نص النظام على: "أن للملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه"[3]. وهو حق مقرر لرئيس الدولة في أغلب النظم السياسية. كما نص نظام مجلس الشورى على مدة المجلس فجعلها أربع سنوات هجرية تبدأ من التاريخ المحدد في

---

(1) جاء ذلك ضمن الكلمة التي وجهها الملك فهد إلى شعبه بمناسبة صدور الأنظمة الثلاثة للحكم والشورى والمناطق مارس 1992.

(2) راجع نص المادة (67) من النظام الأساسي.

(3) راجع نص المادة (68) من النظام الأساسي.

الأمر الملكي الصادر بتكوينه[1]. وبذلك يكون النظام قد أطال مدة المجلس عما كان عليه الحال بالنسبة لنظام مجلس الشورى لعام 1347 هـ، حيث كانت المدة سنتين فقط. ونعتقد بأن مدة الأربع سنوات مناسبة حتى يتمكن المجلس خلالها من القيام بإنجازات ملموسة فيما يقع على عاتقه من مهام.

وسنتناول ـ هنا ـ بشيء من التفصيل تكوين مجلس الشورى الحالي وأهم الاختصاصات المنوطة به:

1 – تكوين مجلس الشورى:

تم صدور الأمر الملكي بتكوين مجلس الشورى الحالي. ونص على أن يتكون مجلس الشورى من "واحد وستين" عضواً من بينهم الرئيس ونائبه[2]. يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص بأمر ملكي[3].

ولكي لا يحدث فاصل زمني بين تكوين مجلس وانتهاء مدة المجلس السابق له بما يعطل ممارسة المجلس لاختصاصاته، فقد نص نظام مجلس الشورى على أمرين يمكن باتباع أحدهما تجنب هذا الموقف. أولهما: أن يتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل. وهذا الحل تأخذ به كثير من الدول بينها مصر[4]. فإذا لم يتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدى سلفه لأي سبب من الأسباب فإن الحل الثاني الذي نص عليه النظام لمواجهة هذا الموقف هو أن يستمر المجلس الذي انتهت مدته في أداء عمله حتى يتم تكوين المجلس الجديد[5]. كما نص نظام المجلس على أن يراعي عند تكوين المجلس الجديد اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن نصف عدد أعضاء المجلس[6]. ولعل الهدف من ذلك هو دفع عناصر، ودم جديد، يثري

(1) راجع نص المادة (3) من نظام مجلس الشورى.

(2) راجع المادة (3) من نظام مجلس الشورى وراجع الأمر الملكي أ/ 16 بتاريخ 1414/3/3هـ بتعيين أعضاء مجلس الشورى.

(3) راجع المادة (3) من نظام المجلس.

(4) الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ـ الوجيز في القانون الدستوري ـ دار النهضة العربية القاهرة 1989 م ـ وراجع أيضاً المادة (92) من الدستور المصري.

(5) راجع نص المادة (13) من نظام مجلس الشورى السعودي.

(6) راجع أيضاً نص المادة (13) السابقة من نظام مجلس الشورى.

العمل بالمجلس. وقد اشترط نظام مجلس الشورى في العضو ثلاثة شروط يتعين توافرها فيمن يتم اختياره وهي: أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، ومشهوداً له بالصلاح والكفاية، ولا يقل عمره عن ثلاثين عاماً[1].

2 – اختصاصات مجلس الشورى:

بينا من قبل أن النظام الأساسي للحكم قد نص على اختصاص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة (القوانين) واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وأنها تمارس هذا الاختصاص وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى. ولذلك فإن مجلس الشورى يقوم بدور أساسي ومهم في مجال وضع الأنظمة.

على أن اختصاص مجلس الشورى لا يقتصر فقط على هذا الدور، إنما يمتد ليشمل مسائل مالية على درجة عالية من الأهمية فضلاً عن اختصاصه السياسي والرقابي. ويستمد مجلس الشورى اختصاصاته هذه مما هو منصوص عليه في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى وكذلك اللائحة الداخلية للمجلس.

فطبقاً لمبدأ الولاية العامة الذي يقوم عليه النظام الدستوري السعودي يجمع مجلس الوزراء برئاسة الملك بين وظيفتي التنظيم (التشريع) والتنفيذ دون إخلال بالمادة (18) من نظام مجلس الشورى والتي جعلت من اختصاصه دراسة الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات قبل إصدارها أو تعديلها[2].

ولذلك فإن مجلس الشورى يعتبر شريكاً لمجلس الوزراء في إصدار الأنظمة وتعديلها[3]. ويلاحظ أن للوزراء حق اقتراح مشروع نظام أو لائحة وكذلك لكل عشرة أعضاء من المجلس هذا الحق[4].

(1) راجع نص المادة الرابعة من نظام مجلس الشورى.

(2) راجع الدكتور فهد بن محمد عبد العزيز الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ـ ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم ـ دراسة مقارنة: دار النهضة العربية، 1414هـ، ص 60.

(3) راجع حديث رئيس مجلس الشورى السعودي لصحيفة الشرق الأوسط/ السبت 1414/4/2هـ.

(4) راجع المادة (23) من نظام مجلس الشورى.

ويقتصر دور مجلس الشورى على الدراسة لمشروع النظام أو اللائحة واقتراح ما يراه في هذا الشأن وبالتالي فإن دوره لا يمتد إلى إقرار المشروع. ولا تعتبر قرارات مجلس الشورى بشأن مشروعات الأنظمة واللوائح ملزمة لمجلس الوزراء.

فإذا اتفقت وجهات نظر المجلسين بشأن أي مشروع نظام أو لائحة فإن مجلس الوزراء يعرضه على الملك فإن وافق عليه أمر بإصداره[1] بموجب مرسوم ملكي. بينما اللائحة فإنها تصدر أيضاً بموافقة الملك ولكن ليس بموجب مرسوم ملكي.

أما إذا لم تتفق وجهات نظر المجلسين بشأن مشروع نظام أو لائحة فإن للملك بوصفه صاحب الولاية العامة إقرار ما يراه في هذا الشأن. كما أن النظام السعودي يستلزم عرض كافة المعاهدات والاتفاقيات الدولية على مجلس الشورى لإبداء الرأي فيها. ويقوم مجلس الوزراء بعد ذلك بالتصويت عليها ثم يرفعها إلى الملك للموافقة عليها وإصدارها في صيغة مرسوم ملكي. وقد كفل النظام الأساسي للحكم تنظيم العديد من المسائل المالية الخاصة بالدولة عن طريق الأنظمة وبالتالي يتم إصدارها بموجب مراسيم ملكية. الأمر الذي سيتيح لمجلس الشورى فرصة لدراستها وإبداء الرأي بشأنها واتخاذ القرار المناسب فيها.

أما فيما يتعلق بالاختصاص السياسي والرقابي لمجلس الشورى فإنه يمارس في هذا المجال اختصاصات متعددة تكفل لها مشاركة حقيقية في رسم سياسة الدولة وتحقيق أهدافها.

وقد نص النظام الأساسي للحكم على أن للملك أن يدعو مجلس الشورى ومجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك. وله أيضاً أن يدعو من يراه لحضور هذا الاجتماع لمناقشة ما يراه من الأمور[2].

كما نص نظام مجلس الشورى ـ من جانبه ـ على أن يلقي الملك أو من ينيبه في المجلس كل سنة خطاباً ملكياً يتضمن سياسة الدولة الداخلية والخارجية[3]. وفي ضوء ذلك يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (الملك). وكذلك يتولى مجلس الشورى مناقشة الخطة العامة لتنمية

(1) راجع نص المادة (17) من نظام مجلس الشورى السعودي.

(2) راجع نص المادة (69) من النظام الأساسي للحكم.

(3) راجع نص المادة (14) من نظام مجلس الشورى.

الاقتصادية والاجتماعية ويبدي الرأي فيها باعتبارها تمثل الترجمة الواقعية للسياسة العامة الداخلية للدولة. فضلاً عن أن نظام مجلس الشورى أعطى الحق للمجلس في مناقشة التقارير السنوية التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه بشأنها[1]. كما أعطاه الحق في طلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصه.

ومما سبق نستنتج أن اختصاصات مجلس الشورى تدور حول كافة المسائل السياسية وغير السياسية. وأشارت إلى ذلك المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى" ويبدي المجلس الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (الملك)".

ومن هذه الاختصاصات وبعد مقارنتها باختصاصات مجلس الشورى السابق يتضح لنا الدور المتميز الذي يضطلع به مجلس الشورى الجديد واتساع اختصاصاته والمسؤوليات الملقاة على عاتقه. كما يتضح لنا أيضاً إلى أن طلب الشورى من المجلس في الأمور التي تتناولها اختصاصاته مندوبة للملك وليس واجبة عليه. ويقتصر دور المجلس ـ كما وجدنا ـ على إبداء الرأي في السياسات العامة للدولة التي يقرر الملك إحالتها إلى مجلس الشورى. وهذا يعني أن الإحالة إلى المجلس جوازية للملك وليست وجوبية.

فإذا ما ارتأى الملك (رئيس مجلس الوزراء) أن يحيل أي موضوعات ذات أهمية خاصة وتدخل في اختصاص مجلس الشورى، فإن دور الأخير يبدأ بمناقشتها وإبداء الرأي فيها ويصدر قراراته بشأنها بالأغلبية البسيطة ثم يقوم برفعها إلى الملك ليحيلها بدوره إلى مجلس الوزراء للنظر فيها.

ونتساءل هنا فيما يتعلق بنتائج الشورى التي تصدر عن المجلس على شكل قرارات ويرفعها إلى الملك بصفته رئيساً لمجلس الوزراء أيضا ـ هل هي ملزمة للملك ويستوجب عليه إصدارها.أما أنها معلمة له؟؟ إننا نرى أنها معلمة بدليل أن المادة (17) من نظام مجلس الشورى أوجبت على المجلس أن يرفع قراراته إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يحيلها بدوره إلى مجلس الوزراء للنظر فيها. وقد تتفق وجهات نظر المجلسين

---

(1) راجع المادة (15/د) من نظام مجلس الشورى.

حيالها وقد تتباين. فإذا اتفقت صدرت تلك القرارات بعد موافقة الملك عليها.أما إذا تباينت فللملك القول الفصل وإقرار ما يناسب حيالها، وله أن يقر الرأي الذي يرجحه.

## ثانياً: نظام مجالس المناطق (الحالي)

تزامن تشكيل مجالس استشارية في المناطق مع تشكيل مجلس الشورى العام من خلال الأمر الملكي الذي أصدره الملك (عبد العزيز آل سعود) في الثاني من شهر ذي القعدة عام 1344هـ. وجاءت الخطوة الجديدة بإنشاء نظام المناطق في المملكة العربية السعودية متزامنة مع صدور النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى.

ولقد ذكر الملك (فهد بن عبد العزيز) الأسباب والأهداف التي قام لأجلها مجلس الشورى عامة ونظام المناطق خاصة بقوله: "ولئن كان مجلس الشورى سينهض بعون الله بالشورى العامة على مستوى الدولة فإنه لا ينبغي أن نغفل عن الشورى السائدة الآن في أجهزة الدولة من خلال المجالس واللجان المتخصصة، بل ينبغي على هذه الأطر أن تنشط حتى يتكامل عملها مع مجلس الشورى العام. ولقد شهدت البلاد في الحقبة الأخيرة تطورات هائلة في مختلف المجالات وقد اقتضى هذا التطور تجديداً في النظام الإداري العام للبلاد. وتلبية لهذه الحاجة والمصلحة جاء نظام المناطق ليتيح مزيداً من النشاط المنظم من خلال وثبة إدارية مناسبة وليرفع مستوى الحكم الإداري في مناطق المملكة"[1].

وقد قسمت المملكة العربية السعودية بموجب نظام المناطق الجديد إلى أربع عشرة منطقة، بحيث يعين لكل منها مجلس شورى مصغر يتولى تقديم المشورة إلى المسؤولين بشأن الأمور المتعلقة بمنطقتهم. ويتراوح عدد أعضاء كل مجلس منها ما بين اثني عشر وخمسة وعشرين عضواً وذلك حسب طبيعة وحجم كل منطقة. وهؤلاء يتم اختيارهم من أبناء المنطقة من أهل العلم والخبرة والاختصاص ومن ضمن من يشهد لهم بالصلاح والكفاية.

---

(1) جاء ذلك في الكلمة التي وجهها الملك فهد بمناسبة صدور الأنظمة الثلاثة: النظام الأساسي ونظام مجلس الشورى ونظام المناطق.

ويهدف نظام المناطق الجديد إلى المحافظة على الأمن والنظام وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً.

ويتألف نظام المناطق الجديد من تسع وثلاثين مادة. وقد نصت المادة الأولى منها على ما يلي: (أن نظام المناطق يسعى لرفع مستوى العمل الإداري والتنمية في مناطق المملكة، والمحافظة على الأمن والنظام وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشريعة الإسلامية). وتتكون كل منطقة إدارياً من عدد من المحافظات والنواحي والمراكز[1]. وتراعى في ذلك الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية وظروف البيئة وطرق المواصلات، ويكون لكل منطقة أمير وهو مسؤول أمام وزير الداخلية[2]. كما ينشأ في كل منطقة مجلس يسمى (مجلس المنطقة) يكون مقره مقر إمارة المنطقة[3]. ويتكون هذا المجلس من أمير المنطقة ونائبه ووكيل الإمارة ومحافظي المحافظات ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة وعدد من الأهالي لا يقل عن عشرة أشخاص يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص بأمر يصدر عنه بناء على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية. وتكون مدة العضوية في هذا المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد[4].

واشترطت المادة السابعة عشرة من النظام في عضو مجلس المنطقة أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، ومن المشهود لهم بالصلاح والكفاية، وألا يقل عمره عن ثلاثين سنة. كما اشترطت هذه المادة أخيراً أن تكون إقامته في المنطقة.

أما اختصاصات مجلس المنطقة، فقد تناولتها المادة الثالثة والعشرون:

"يختص مجلس المنطقة بدراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة وله على وجه الخصوص الاختصاصات التالية:

(أ) تحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في خطة التنمية للدولة.

---

(1) راجع المادة الثالثة من نظام المناطق الحالي.

(2) راجع المادة الخامسة من نظام المناطق.

(3) راجع المادة الخامسة عشرة من نظام المناطق.

(4) راجع المادة السادسة عشرة من نظام المناطق.

(ب) تحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها واقتراح اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية.

(ج) دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها.

(د) متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة والتسيق في ذلك".

وقد حظرت المادة الخامسة والعشرون على مجلس المنطقة النظر في أي موضوع يخرج عن الاختصاصات المقررة له حسب هذا النظام. وتكون قراراته باطلة إذا تجاوز ذلك ويصدر وزير الداخلية قراراً بذلك.

أما فيما يتعلق بأدوار انعقاد مجلس المنطقة فقد ذكرت المادة السادسة والعشرون أن المجلس يعقد دورة عادية كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسه الذي له أيضاً أن يدعوه لاجتماع غير عادي إذا رأى حاجة لذلك.

وتكون اجتماعات مجلس المنطقة نظامية إذا حضرها ثلثا عدد الأعضاء على الأقل. كما تصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس. فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس.

ويتولى رئيس المجلس ـ وفقاً للمادة الثانية والثلاثين ـ رفع نسخة من قرارات المجلس إلى وزير الداخلية. كما يقوم بإبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بما يخصها من قرارات مجلس المنطقة.

وأوجبت المادة الرابعة والثلاثون على الوزارات والمصالح الحكومية أن تراعي قرارات مجلس المنطقة بالنسبة لما ورد في الفقرتين (أ) و (ب) من المادة الثالثة والعشرين من هذا النظام. وإذا رأت الوزارة أو المصلحة الحكومية عدم الأخذ بقرار مجلس المنطقة ، فعليها أن توضّح أسباب ذلك للمجلس. وإذا لم يقتنع المجلس بملاءمة الأسباب التي أوضحتها الوزارة أو المصلحة فإنه يرفع ذلك إلى وزير الداخلية ليقوم بعرض الأمر نيابة عنه لرئيس مجلس الوزراء (الملك). وقد أعطت المادة السادسة والثلاثون الحق لكل وزير أو رئيس مصلحة أن يستطلع رأي مجلس المنطقة حول أي موضوع يتعلق باختصاصاته في المنطقة. وفي نفس الوقت أوجبت هذه المادة على المجلس إبداء رأيه في ذلك الموضوع.

ويتضح لنا من الأحكام السابقة التي تعلقت بنظام المناطق الجديد في المملكة العربية السعودية أن دور مجلس المنطقة يتركز في دراسة كل ما من شأنه رفع مستوى الخدمات في المنطقة. ويملك في ذلك زمام المبادرة في تحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في خطة التنمية وتحديد المشاريع النافعة واقتراح اعتمادها في الميزانية العامة للدولة ودراسة المخططات التنظيمية لمدن المنطقة وقراها.

وقد وردت هذه الاختصاصات لمجلس المنطقة على سبيل الحصر بحيث يحظر على هذا المجلس النظر في أي موضوع يخرج عن هذه الاختصاصات وإلا تكون قراراته باطلة.

ويعتبر مجلس المنطقة بمثابة مجلس شورى مصغر يتولى تقديم المشورة إلى المسؤولين في شأن الأمور المتعلقة بمنطقته[1].

ولم تتطلب المادة الثالثة والعشرون من نظام المناطق من أية جهة حكومية عرض أي موضوع من المواضيع المتعلقة بالمنطقة بل يتولى مجلس المنطقة من تلقاء نفسه تقديم المشورة التي تتعلق باختصاصاته.

وأما فيما يتعلق بنتائج القرارات التي يصدرها مجلس المنطقة وهل هي ملزمة للوزارات أو المصالح الحكومية فإن المادة الرابعة والثلاثين أوجبت على الوزارات والمصالح الحكومية أن تراعي قرارات المجلس الخاصة بتحديد احتياجات المنطقة وطلبه إدراجها في خطة التنمية للدولة وتحديد المشاريع النافعة حسب أولويتها واقتراحه اعتمادها في ميزانية الدولة السنوية.

وإذ رأت الوزارة أو المصلحة الحكومية عدم الأخذ بقرار مجلس المنطقة فإن عليها أن توضح أسباب ذلك للمجلس. أما إذا لم يقتنع المجلس بملاءمة الأسباب فإنه يرفع ذلك إلى وزير الداخلية الذي يقوم بعرض الأمر نيابة عن المجلس على رئيس مجلس الوزراء (الملك) ليتخذ بشأنه ما يراه.

إذن فإنه نتيجة الشورى بالنسبة للملك هي معلمة وليست ملزمة ويملك حيالها الأخذ بها أو تركها وإنفاذ الرأي الذي يرجحه.

---

(1) جاء ذلك في تصريح أدلى به الملك فهد بن عبد العزيز ونشرته جريدة الشرق في عدده رقم 1824 الصادر في مارس (الآذار) 1993م. .

وبعد أن استعرضنا الأنظمة الثلاثة التي تضمنتها المراسيم الملكية الصادرة في الأول من شهر مارس (آذار) عام 1992م يمكننا أن نعتبر إعلان هذه الأنظمة الجديدة نقلة نوعية في تاريخ المملكة ودخولها طوراً جديداً من التفاعل والتكامل بين القيادة والمواطنين من خلال مشاركة أصحاب الرأي والمشورة والاختصاص في تسيير أمور حياة المواطنين.

## المطلب الرابع: الشورى في دولة البحرين والتي أصبح اسمها مملكة البحرين

نتناول في دراستنا للشورى في دولة البحرين مرحلتين زمنيتين أعقبتا الاستقلال الذي بدأ عام 1971م. وسنتبين ـ فيما بعد ـ ما يميز كل مرحلة منهما على حدة من حيث تطبيق مبدأ الشورى ومدى إلزاميته. ولذلك فإننا سندرس ذلك في ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: الشورى منذ الاستقلال وحتى سنة 1992م.

والفرع الثاني: مجلس الشورى الحالي (تكوينه واختصاصاته).

أما في الفرع الثالث والأخير: فنتناول مبدأ الشورى من حيث الأخذ به ومدى إلزاميته.

### الفرع الأول: الشورى منذ الاستقلال وحتى سنة 1992م

دولة البحرين هي إحدى دول الخليج العربية، وعضو في جامعة الدول العربية، كما أنها عضو في مجلس التعاون الخليجي منذ إنشائه في (25) مايو (أيار) 1981م.

وقد حصلت دولة البحرين على استقلالها عن بريطانيا عام 1971م. وأصدرت أول دستور للحكم فيه عام 1973. وجاء في الفقرة (د) من المادة الأولى من دستور البحرين أن: "نظام الحكم في البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب، مصدر السلطات جميعاً وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور".

وقد أفرد الدستور البحريني الباب الرابع منه للسلطات العامة. بل ونص في المادة (32) منه على مبدأ الفصل بين السلطات مع التعاون. كما خصص الفصل الأول من هذا الباب للأمير وقد أصبح حالياً الملك (المواد من 33 حتى 41) والفصل الثاني للسلطة التشريعية (المواد من 42 إلى 82) والفصل الثالث للسلطة التنفيذية (المواد من 83 حتى 100) والفصل الرابع للسلطة القضائية (المواد من 101 إلى 103).

وقد نصت المادة الثالثة والأربعون على أن المجلس الوطني يتألف على النحو التالي:

(أ) ثلاثون عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر ويرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداء من انتخابات الفصل التشريعي الثاني.

(ب) الوزراء بحكم مناصبهم: واشترطت المادة الرابعة والأربعون في عضو المجلس الوطني أن يكون اسمه مدرجاً في جداول الانتخاب، ولا تقل سنّه عن ثلاثين سنة ميلادية، ويجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

أما المادة الخامسة والأربعون فقد أتت على ذكر مدة المجلس الوطني وحددتها بأربع سنوات ميلادية. وأضافت: "ولا يجوز مد الفصل التشريعي الوطني إلا للضرورة في حالة الحرب ويكون هذا المد بقانون يقره المجلس الوطني بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس".

وقد حددت المادة السابعة والأربعون للمجلس الوطني دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر. ولا يجوز فض هذا الدور قبل الميزانية. واعتبرت المادة الثالثة والستون عضو المجلس الوطني ممثلاً للشعب بأسره. وأعطته من جانبها المادة الرابعة والستون حق اقتراح القوانين. وللأمير أيضاً وقد أصبح ملكاً حالياً حق اقتراح القوانين وفقاً للمادة الخامسة والثلاثين وسلطة التصديق عليها بعد إقرارها من المجلس الوطني وحق إصدارها. كما يملك الأمير (أي الملك حالياً) بموجب المادة السابقة حق الاعتراض التوقيفي عليها.

وقد حدد الدستور فترة قصيرة للأمير (الملك) إذا أراد أن يستعمل حقه في الاعتراض وهي ثلاثون يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس الوطني للأمير (الملك) بمشروع القانون. فإذا لم يستعمل الأمير (الملك) هذا الحق خلال تلك المدة فإن القانون يعتبر مصدقاً عليه ويجب على الأمير (الملك) إصداره.

أما إذا اعترض الأمير (الملك) عليه في خلال الميعاد المحدد، رده إلى المجلس الوطني بمرسوم مسبب لإعادة النظر فيه. وله أن يحدد ما إذا كانت هذه الإعادة تجري في ذات دور الانعقاد أو في الدور التالي. فإذا ما أعاد المجلس إقرار مشروع القانون ووافق عليه بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم سقط الاعتراض وتعين على الأمير (الملك) التصديق عليه وإصداره خلال شهر من إقراره للمرة الثانية.

ويتضح لنا من الأحكام التي نص عليها الدستور البحريني فيما يتعلق بإنشاء المجلس الوطني واختصاصاته أن هذا المجلس يتميز بالخصائص التالية:

1- تأخذ مملكة البحرين بنظام المجلس الواحد لأنه يتوافق مع وضعها كدولة بسيطة وحديثة النشأة والتكوين والاستقلال.

2- اتجه الدستور البحريني إلى أن يكون تشكيل المجلس الوطني منذ البداية عن طريق الانتخاب العام السري المباشر بواقع ثلاثين عضواً. بحيث يرفع هذا العدد إلى أربعين عضواً ابتداء من انتخابات الفصل التشريعي الثاني بالإضافة إلى الوزراء بحكم مناصبهم.

3- إن المجلس الوطني يمثل السلطة التشريعية في دولة البحرين ويعد من السلطات العليا في التنظيم الدستوري للدولة. ويشارك الأمير (الملك) في التشريع عن طريق اقتراح القوانين والتصديق عليها.

4- يتضح لنا أن مبدأ الأخذ بالشورى كان معمولاً به في دولة البحرين على إطلاقه في المرحلة التي تلت الاستقلال حتى سنة 1992م. فيما يتعلق بمناقشة مشاريع القوانين وإقرارها سواء أكانت من اقتراح الأمير (الملك) أم أعضاء المجلس الوطني. ويتوجب على الحكومة عرضها على المجلس الوطني لمناقشتها وإقرارها، فإذا لم يؤخذ رأي المجلس فيها فإن التشريع يغدو غير دستوري.

5- أما بالنسبة لنتائج الشورى في دولة البحرين فقد وجدنا أن للأمير (الملك) حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يناقشها المجلس الوطني ويقرها. إذ حدد الدستور فترة قصيرة للأمير (الملك) إذا أراد أن يعترض عليها وهي ثلاثون يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس الوطني للأمير (الملك) بمشروع القانون. فإذا لم يستعمله الأمير خلال هذه المدة فإن القانون يعتبر مصدقاً عليه ويتوجب على الأمير (الملك) إصداره. أما إذا اعترض عليه وأعاد المجلس إقرار مشروع القانون بأغلبية الأعضاء فإن الاعتراض يسقط ويتعين على الأمير (الملك) عند ذلك التصديق عليه وإصداره خلال شهر من إقراره للمرة الثانية. ونستطيع القول هنا بأن نتيجة الشورى في دولة البحرين الصادرة عن المجلس الوطني هي ملزمة للأمير (الملك). بدليل أن إعادة إقرار المجلس لمشروع القانون للمرة الثانية يوجب على الأمير (الملك) التصديق عليه وإصداره ويسقط بذلك حق الاعتراض الذي أبداه في المرة الأولى.

## الفرع الثاني: مجلس الشورى (الحالي) تشكيله واختصاصاته

أنشئ مجلس الشورى (الحالي) في دولة البحرين. بموجب الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 الذي صدر في العشرين من شهر ديسمبر (كانون أول) عام 1992 بدلاً من المجلس الوطني الذي تشكل عام 1973م بعد الاستقلال. وقد جاء في ديباجة هذا الأمر الأميري أنه: "إيماناً منا بمبدأ الشورى الذي أرسته أحكام الشريعة الإسلامية الغراء والذي ينير الطريق إلى الحق والصواب، وإيماناً منا بأن شعبنا قادر بإذن الله بتراثه الحضاري على أن يتدبر الآراء ويوصى بأرجحها ويشير بأفضلها وأن يعاون الحكومة بالرأي والمشورة ليكون خير معين على تحقيق آمالنا وبلوغ أهدافنا".

وبهذا الأمر الأميري عدلت دولة البحرين عن نظام المجلس الوطني الآنف الذكر إلى نظام مجلس الشورى أسوة بما هو معمول به حالياً في كل من دولة قطر، والمملكة العربية السعودية، وسلطنة عمان. وحتى في الإمارات العربية المتحدة التي ارتأت أن تسميه المجلس الوطني الاتحادي بدلاً من مجلس الشورى كما تدل على ذلك اختصاصاته ودوره في المشاركة بالحكم.

وقد بررت ديباجة الأمر رقم (9) لسنة 1992م هذا التحول الجيد بأنه عودة إلى مبدأ الشورى الذي أرسته أحكام الشريعة الإسلامية الغراء، وإقرار بأن الشعب قادر على أن يتدبر الآراء ويوصي بأرجحها ويشير بأفضلها من خلال معاونة الحكومة بالرأي والمشورة.

وجاءت المادة الأولى من الأمر الأميري على ذكر (ينشأ مجلس يسمى "مجلس الشورى" يباشر الاختصاصات المخولة له بمقتضى هذا الأمر الأميري). ونتناول هنا تشكيل هذا المجلس وأدوار انعقاده ومداولاته ثم اختصاصاته:

### أولاً: تشكيل مجلس الشورى

يتألف مجلس الشورى في دول البحرين وفقاً للمادة (5) من الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 من ثلاثين عضواً يصدر بتعيينهم أمر أميري. ويقوم الأمير باختيارهم. ويراعي أن يكونوا من ذوي المكانة، ومن أهل الرأي والمشورة.

ويشترط في عضو المجلس ـ وفقاً للمادة (7) من الأمر الأميري ـ أن يكون بحريني الجنسية بصفة أصلية، وألا تقل سنّه عن ثلاثين سنة عند التعيين، ويجيد اللغة العربية

قراءة وكتابة، وكذلك ألا يكون قد حكم عليه في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

وتكون مدة المجلس ـ كما ذكرت المادة (12) من الأمر الأميري ـ أربع سنوات قابلة للتجديد بأمر أميري وتبدأ من أول اجتماع له.

### ثانياً: أدوار الانعقاد ومداولات المجلس

جاء في المادة (14) من الأمر الأميري بإنشاء مجلس الشورى في دولة البحرين أنَّ المجلس يعقد دوره السنوي العادي بدعوة من الأمير على فترتين: تبدأ الأولى من شهر أكتوبر (تشرين الأول) وتستمر حتى نهاية شهر ديسمبر (كانون أول). وتبدأ الثانية من أول شهر مارس (آذار) وتستمر حتى نهاية شهر مايو (أيار). ويجوز أن يدعى المجلس لعقد دور غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك. ويحدد أمر الدعوة تاريخ بدء الاجتماع والموضوعات التي ينعقد من أجلها. أما فيما يتعلق بمداولات المجلس فقد اشترطت المادة (26) من الأمر الأميري لصحة اجتماع المجلس حضور أكثر من نصف أعضائه. وتصدر القرارات والتوصيات عن مجلس الشورى بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين. وعند تساوي الأصوات فيرجح رأي الجانب الذي فيه رئيس المجلس. وقد أوجبت المادة (27) على رئيس المجلس أن يرفع إلى الأمير في نهاية دور انعقاد المجلس السنوي تقريراً بما قام به المجلس من أعمال.

### ثالثاً: اختصاصات مجلس الشورى البحريني

تكفلت المادة الثانية من الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 بتحديد معالم الاختصاصات المخولة لمجلس الشورى البحريني. وبموجب هذه المادة فإن مجلس الشورى يختص بإبداء الرأي والمشورة في الأمور الآتية:

1- مشروعات القوانين التي يتقدم بها مجلس الوزراء (وجوباً) إلى مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء رأيه وتوصياته بشأنها قبل رفعها إلى الأمير للتصديق عليها وإصدارها.
2- مناقشة السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية التي يعرضها عليه مجلس الوزراء (جوازاً) كلما قدّر أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

3- مناقشة وإبداء الرأي في الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة وسبل تطويرها وتحسين أدائها حيث يجوز لمجلس الشورى مناقشتها والتصدي لها من تلقاء نفسه وهذه الأمور من الاتساع بحيث تكاد تشمل معظم شؤون الدولة وما يهم المواطنين.

4- مناقشة وسائل تنمية القطاع الاقتصادي في البلاد وسبل تطويرها وعلاج ما قد يعرقل سيرته من معوقات ولمجلس الشورى اقتراح ما يشاء من وسائل وحلول ووضعها في متناول الحكومة.

5- أية أمور أخرى يرى مجلس الوزراء أخذ رأي المجلس بشأنها. ويعود تقدير عرضها أو عدمه لمجلس الوزراء. وفي حال عرضها فإنه يتوجب على مجلس الشورى مناقشتها وإبداء التوصيات بشأنها.

ومما يجدر ذكره أن مجلس الشورى يصدر بعد مناقشة ما يعرض عليه من توصيات، يعبر فيها عن رأيه ويبلغها رئيس المجلس بدوره إلى مجلس الوزراء ليتخذ ما يراه بشأنها.

ومن ناحية أخرى فقد أجاز الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 للأمير في مادته السابعة عشرة أن يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء القوانين فيما بين فترات انعقاد المجلس. ولكن يتوجب عليه أن يقوم بإخطار مجلس الشورى بها عند انعقاده. كما يكون للأمير هنا أيضاً أن يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء فيما بين فترات الانعقاد القوانين التي يرى أنها لا تحتمل التأخير والتي سبق عرضها على المجلس ولم يصدر توصياته بشأنها خلال فترة الانعقاد. وفي هذه الحالة يتوجب على الأمير أن يخطر بها مجلس الشورى عند انعقاده.

ولم يقتصر الأمر الأميري الآنف الذكر حق اقتراح مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بل جعل لمجلس الشورى المشاركة في حق اقتراح القوانين. حيث نصت المادة الثالثة منه: "للمجلس بناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل أن يتقدم إلى مجلس الوزراء باقتراح مشروعات قوانين أو رغبات تتعلق بما يدخل في اختصاصه".

## الفرع الثالث: مبدأ الشورى من حيث الأخذ به ومدى إلزاميته في البحرين

تعد دولة البحرين خامس دولة في مجلس التعاون الخليجي - بعد قطر والإمارات والسعودية وسلطنة عمان - تطبق نظام مجلس الشورى كأحد السلطات في الدولة التي تشارك في السلطة التشريعية. ويقوم تشكيل مجلس الشورى في هذه الدول على مبدأ التعيين والاختيار من ذوي المكانة، وأهل الرأي والمشورة والخبرة، في مجالات مختلفة.

وقد عبر ملك دولة البحرين (الحالي) الشيخ (عيسى بن سلمان آل خليفة) عن أهمية تطبيق بلاده لفكرة مجلس الشورى الجديد بدلاً من المجلس الوطني السابق بقوله:

"يأتي مجلس الشورى امتداداً طبيعياً لتاريخ البحرين المبني على الحوار والتشاور بين الحكومة والمواطنين. وإننا نأمل أن يكون هذا المجلس خطوة رائدة نحو الأفضل ومنطلقاً لتجربة متميزة نابعة من واقع بلدنا العريق وتقاليدنا العربية الأصيلة ومبادئنا الإسلامية السمحاء[1]".

ولم يعتبر ملك البحرين تطبيق مبدأ الشورى جديداً على البحرين بل أشار إلى أنه بدأ مع بداية المسيرة البحرينية: "هذه المسيرة التي تأسست منذ البداية على تقاليد الشورى وديمقراطية الحوار وتبادل الرأي مع أهل البلاد من ذوي المشورة والخبرة حول ما يتعلق بالشؤون العامة والصالح العام للوطن والمواطن. كما يأتي مجلس الشورى ليمثل الصيغة المناسبة والملائمة مع طبيعة هذه المرحلة[2]".

وعاد من ناحية أخرى ليؤكد أن التجربة ـ ويقصد هنا تجربة مجلس الشورى ـ جديدة ويتوقع لها نتائج إيجابية مشجعة على الصعيد العام لتؤدي بدورها إلى مزيد من التطوير في المستقبل جرياً على سنة الحياة والتطور.

كما أنه ـ من خلال أمره الأميري بإنشاء مجلس الشورى ـ سعى إلى توسيع دائرة إبداء الرأي والمشورة للمجلس فيما يتعلق بمشروعات القوانين والسياسة العامة للدولة في مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والإدارية، فضلاً عن الشؤون المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة، وتنمية القطاع الاقتصادي.

وبما أن مجلس الشورى الجديد ـ كما بين ذلك الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 في مادته الثانية ـ يختص بإبداء الرأي والمشورة في مشروعات القوانين فإنه يتوجب على مجلس الوزراء أن يعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها. وهناك أمور أخرى قد يرى مجلس الوزراء أنه من المستحسن أخذ رأي مجلس الشورى فيها ومنها: مناقشة السياسة العامة للدولة في مختلف النواحي السياسية

(1) جاء ذلك في الكلمة التي ألقاها أمير البحرين (الحالي) أداء أول أعضاء مجلس الشورى اليمين القانونية أمامه في الحادي عشر من شهر يناير (كانون الثاني) عام 1993 بقصر الرفاع بالمنامة.

(2) ومن كلمة ألقاها أمير البحرين في حفل افتتاح أعمال مجلس الشورى الجديد في شهر يناير 1993.

والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والإدارية وكذلك الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة ووسائل تنمية القطاع الاقتصادي وأية أمور أخرى. وتكون الشورى في هذه الأمور مندوبة للحكومة وليست ملزمة.

ومن جهة أخرى فإن مجلس الشورى يشارك الحكومة في حق اقتراح مشروعات القوانين بناء على اقتراح عشرة من أعضائه على الأقل (م 3 من الأمر الأميري). كما أنه يجوز لمجلس الشورى مناقشة الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة وسبل تطويرها وتحسين أدائها والتصدي لها من تلقاء نفسه ولو لم تعرضها عليه الحكومة.

وقد أجاز الدستور للأمير أن يصدر - بعد موافقة مجلس الوزراء - القوانين فيما بين فترات انعقاد مجلس الشورى، وكذلك القوانين التي يرى أنها لا تحتمل التأخير والتي سبق عرضها على المجلس ولم يصدر بشأنها أية توصيات. وهنا يتوجب على الأمير - في هاتين الحالتين - أن يخطر بها مجلس الشورى عند انعقاده.

من هنا يتبين لنا أن الأخذ بمبدأ الشورى في دولة البحرين معمول به ولكن ليس على إطلاقه. حيث اقتصر العمل به على ضرورة عرض مشروعات القوانين - التي يتقدم بها مجلس الوزراء - على مجلس الشورى لإبداء الرأي والمشورة بشأنها، وإصدار التوصيات المناسبة قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها. وفيما عدا ذلك فإن الأخذ بالشورى يعتبر مندوباً للحكومة، فلها أن تطلبها من مجلس الشورى ولها أن تحجم عن ذلك. ويتجلى هذا فيما يتعلق بمناقشة السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية وكذلك في أية أمور أخرى قد يرى مجلس الوزراء أخذ رأي المجلس بشأنها.

كما وجدنا أن هناك أموراً يملك مجلس الشورى فيها زمام المبادرة من حيث مناقشتها والتصدي لها من تلقاء نفسه، حتى وإن لم تعرضها عليه الحكومة. وهي الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة وسبل تطويرها وتحسين أدائها بالإضافة لمناقشته وسائل تنمية القطاع الاقتصادي، وسبل تطويره، وعلاج ما قد يعرقل مسيرته من معوقات.

أما بالنسبة لنتائج الشورى التي تصدر عن مجلس الشورى وهل هي معلمة للأمير أم ملزمة فإننا نرى أنها معلمة بدليل أن جميع القرارات التي يصدرها مجلس الشورى تكون على شكل توصيات يبلغها رئيس مجلس الشورى لمجلس الوزراء ليرفعها بدوره

إلى الأمير للتصديق عليها وإصدارها أو رفضها وفق ما يراه مناسباً بشأنها. وخلاصة القول فإن دور مجلس الشورى قد اقتصر على معاونة الحكومة بالرأي والمشورة ـ كما نصت على ذلك ديباجة الأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992 ـ وبذلك يبقى القرار في نهاية الأمر وفي كل الأمور وخاصة فيما يتعلق بالسياسة العامة للدولة بيد الأمير (الملك) وحده يقرره كما يراه مناسباً للمصلحة العامة.

## المطلب الخامس: الشورى في سلطنة عمان

بدأت سلطنة عمان تطبيق فكرة المجالس الاستشارية لأول مرة في الثامن عشر من شهر أكتوبر (تشرين الأول) عام 1981 بعد عقد من الزمان على استقلالها. فقد صدر المرسوم السلطاني رقم 81/84 بإنشاء "مجلس استشاري للدولة" بغرض إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة بالرأي فيما تبذله الحكومة من جهود في سبيل تنفيذ خططها الرامية إلى دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

واستمرت تجربة المجلس الاستشاري للدولة زهاء عشر سنوات، وكانت ذات دور فعال في المشاركة بالجهود التي بذلتها الحكومة تنفيذاً لخططها الاقتصادية والاجتماعية. وتجلت هذه المشاركة في كل ما اقترحه المجلس الاستشاري من توصيات بناءة ساهمت في إنجاز أهداف السياسة الإنمائية للدولة.

وبعد أن أحرزت التجربة العمانية الأولى في مجال الشورى قدراً من النجاح، قامت السلطنة بخطوة جديدة بغرض تطوير فكرة المجلس الاستشاري للدولة من أجل توفير المزيد من الفرص أمام المواطنين لمشاركة أوسع في تحمل المسؤولية والإسهام في بناء الوطن. وقد تجسدت هذه الخطوة التالية بإنشاء "مجلس الشورى" بموجب المرسوم السلطاني رقم 91/94 الصادر في الثاني عشر من شهر نوفمبر (تشرين الثاني) من عام 1991م. ونتناول دراستنا للشورى في سلطنة عمان في ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: المجلس الاستشاري للدولة (السابق) تكوينه واختصاصاته.

الفرع الثاني: مجلس الشورى الحالي (تشكيله وصلاحياته)

الفرع الثالث: حدود الشورى ومدى إلزاميتها.

## الفرع الأول: المجلس الاستشاري للدولة (السابق) تكوينه واختصاصاته

أنشئ المجلس الاستشاري للدولة ـ كأول تجربة رسمية ومنظمة للشورى في سلطنة عمان ـ بموجب المرسوم السلطاني رقم 81/84 الصادر في الثامن عشر من شهر أكتوبر (تشرين الأول) عام 1981م.

وقد جاء إنشاء هذا المجلس ـ كما ذكرت ديباجة المرسوم السلطاني ـ استمراراً لسياسة السلطنة في إعداد المواطنين للمشاركة بالرأي فيما تبذله الحكومة من جهود، في سبيل تنفيذ خططها الرامية إلى دفع عجلة التنمية الاقتصادية، والاجتماعية في البلاد، وتحقيقاً للتوسع المطرد في هذه المشاركة، من خلال التعاون الوثيق بين القطاعين الحكومي والأهلي.

وقد أكد سلطان عمان في خطبة له[1] أهمية هذه الخطوة العمانية الأولى في مجال الشورى بقوله: "إننا إذ نعهد إلى مجلسكم بمهمة إبداء الرأي والمشورة في السياسة العامة الاقتصادية الاجتماعية للبلاد فإننا نريد بذلك أن يكون المجلس إطاراً لجهد مشترك بين القطاعين الحكومي والأهلي، يتناول بالدراسة أهداف وأبعاد خططنا الإنمائية والأولويات المقررة لمشروعاتها والمعوقات التي قد تصادف تنفيذ هذه الخطط والحلول المناسبة لها".

وقد دافع سلطان عمان في نفس الخطاب عن فكرة إنشاء المجس الاستشاري وذكر أنه جاء بنا على دراسة واعية نابعة من صميم الواقع العماني، ومتوائمة مع القيم والتقاليد السائدة في مجتمعنا الإسلامي: "لقد اتخذنا منذ البداية سياسة تقوم على الترابط الوثيق بين الحكومة والمواطن في الاضطلاع بمسؤوليتنا، وواجباتنا تجاه وطننا. وها نحن نخطو خطوة أخرى تأكيداً لهذا الترابط وتجسيداً لحرصنا على توسيع القاعدة الاستشارية وفقاً لمتطلبات مراحل التطور التي تعيشها البلاد. ووفقاً لمبدأ أساسي التزمنا به دائماً ولن نحيد عنه أبداً وهو أن تكون كل تجاربنا وكل أعمالنا نابعة من صميم واقعنا العماني ومتوائمة مع القيم والتقاليد السائدة في مجتمعنا الإسلامي...". وسوف نتناول فيما يلي تشكيل واختصاصات هذا المجلس وأدوار انعقاده:

---

(1) من خطاب لسلطان عمان قابوس بن سعيد بمناسبة افتتاح المجلس في 1981/11/3م.

## أولاً: تشكيل المجلس الاستشاري للدولة

نصت المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم 81/84 على أنه: "ينشأ مجلس استشاري ذو نفع عام يتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري باسم (المجلس الاستشاري للدولة) ويكون مقره في العاصمة".

كما تنص المادة الثانية على تشكيل هذا المجلس: "يشكل المجلس من القطاعين الحكومي والأهلي ويختار أعضاؤه من بين ذوي الخبرة وأهل الرأي الذين يمثلون كافة المواطنين ولا يزيد عددهم بما فيهم الرئيس عن خمسة وأربعين عضواً موزعين على الشكل الآتي: سبعة عشر عضواً يمثلون القطاع الحكومي وثمانية وعشرون عضواً يمثلون القطاع الأهلي، ومنهم أحد عشر عضواً يمثلون القطاع الخاص وسبعة عشر عضواً يمثلون المناطق".

واشترطت المادة السابقة في عضو المجلس أن يكون عماني الجنسية، وألا يقل عمره في وقت التعيين عن ثلاثين سنة ميلادية.

أما المادة الثالثة فقد تطلبت أن يصدر بتعيين الأعضاء واختيار كل من رئيس المجلس، ونائبه والأمين العام وتحديد مكافآتهم، مرسوم سلطاني خاص. وتحددت مدة العضوية في المجلس ـ وفقاً للمادة الرابعة ـ بسنتين ميلاديتين من تاريخ التعيين، ويجوز إعادة تعيين كل الأعضاء أو بعضهم لمدة تالية أو أكثر.

واختصت المادة الخامسة بذكر الأجهزة المساعدة للمجلس وهي المكتب التنفيذي والأمانة العامة. أما المادة السادسة فقد جاءت على ذكر أهداف المجلس، وحددتها في المشاركة بالرأي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد كما طلبت من رئيس المجلس أن يتولى رفع توصيات المجلس بعد صدورها إلى السلطان.

## ثانياً: اختصاصات المجلس الاستشاري للدولة

أوضحت المادة السابعة من المرسوم السلطاني رقم 81/84 بإنشاء المجلس الاستشاري للدولة اختصاصات هذا المجلس بالأمور التالية:

(أ) إبداء الرأي في القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة في السلطنة والتوصية بما يرى المجلس تطويره منها لمواجهة ما طرأ أو يطرأ من متطلبات التنمية منذ الانتفاضة المباركة.

(ب) إبداء الرأي فيما تعرضه عليه الحكومة من سياسة عامة في مجال التنمية والتوصية بما يرى المجلس اتخاذه من أجل استكمال الخطط الإنمائية وتشريعاتها التي تنوي الحكومة استصدارها.

(ج) اقتراح ما يرى المجلس اتخاذه من خطوات وإجراءات حكومية في المجالات الإنمائية التي لم يسبق للحكومة معالجتها من أجل دفع عجلة التنمية ورفع كفاءة وطاقة الإنتاج الوطني.

(د) النظر فيما يواجه القطاع الخاص المشتغل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي من اختناقات والتوصية بوسائل العلاج المناسب لها في حدود الإمكانات المتاحة في الدولة.

(ه) إبداء الرأي في الموضوعات الأخرى التي يرى السلطان إحالتها إليه.

## ثالثاً: أدوار انعقاد المجلس الاستشاري للدول

تناولت المادة الثامنة من المرسوم السابق من جانبها أدوار انعقاد المجلس فذكرت أنه يعقد خلال كل عام أربع دورات عادية على الأقل. ويقوم المجلس خلال هذه الدورات بالنظر في جدوى الأعمال الذي تعده الأمانة العامة بالاتفاق مع المكتب التنفيذي. وتطلبت المادة السابقة من المكتب التنفيذي أن يتولى مباشرة أعمال المجلس فيما بين دورات الانعقاد. كما أجازت للمجلس تشكيل لجان فرعية دائمة أو مؤقتة من بين أعضائه لدراسة ما يحيله إليها من موضوعات.

ويتضح لنا من الأحكام التي نص عليها المرسوم السلطاني الآنف الذكر ـ فيما يتعلق بإنشاء المجلس الاستشاري للدولة واختصاصاته وتكوينه ـ أن هذا المجلس يتميز بالخصائص التالية:

(أ) إنه ذا طابع استشاري ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ولم يعتبره أحد سلطات الحكم في السلطنة.

(ب) اتجه إلى أن يكون تشكيله من القطاعين الحكومي والأهلي عن طريق اختيار أعضائه من ذوي الخبرة وأهل الرأي الذين يمثلون كافة المواطنين، ولا يزيد عددهم عن خمسة وأربعين عضواً منهم سبعة عشر عضواً يمثلون القطاع الخاص والمناطق. والملاحظ أن أغلبية أعضاء هذا المجلس هم من القطاع الخاص.

(ج) لم يتطلب في عضو المجلس من شروط سوى أن يكون عمانياً، ولا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية. وجعل مدة العضوية سنتين ميلاديتين وأجازه إعادة تعيين كل الأعضاء أو بعضهم لمدد تالية.

(د) اقتصر دور المجلس الاستشاري على المشاركة بالرأي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويقوم رئيسه برفع توصيات المجلس إلى السلطان ليتخذ بشأنها ما يراه مناسباً.

(ه) انحصر دوره في إبداء الرأي بالقوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة في السلطنة، وأجاز للمجلس أن يوصي بما يراه لتطويرها.
أما القوانين الجديدة فلا دور له في اقتراح مشروعاتها أو مناقشتها أو إقرارها.

(و) للحكومة جوازاً أن تعرض على المجلس أي سياسة عامة في مجال التنمية. وفي هذه الحالة يقوم المجلس بمناقشتها ويصدر توصياته بما يراه من أجل استكمال الخطط الإنمائية وتشريعاتها الجديدة.

(ز) للمجلس من تلقاء نفسه أن يقترح على الحكومة ما يراه من خطوات في المجالات الإنمائية التي لم يسبق للحكومة معالجتها.

(ح) يركز المجلس اهتماماته بالقطاع الخاص من حيث النظر بالاختناقات التي تواجه العاملين بالمجالين الاقتصادي والاجتماعي. ويقدم توصياته التي تتضمن وسائل العلاج المناسب لها في حدود إمكانات الدولة.

(ط) يبدي المجلس الرأي في أية موضوعات أخرى يحيلها السلطان إليه.

## الفرع الثاني: مجلس الشورى (الحالي) تشكيله وصلاحياته

أنشئ مجلس الشورى الجديد في سلطنة عمان ـ باعتباره ثاني تجربة رسمية ومنظمة للشورى ـ بموجب المرسوم السلطاني رقم 91/94 الصادر في الثاني عشر من نوفمبر (تشرين الثاني) عام 1991م.

وجاء إنشاء هذا المجلس الجديد بعد عشر سنوات من إنشاء المجلس الاستشاري للدولة ليواصل التجربة العمانية في مجال الشورى ويعمل على تطويرها.

وقد دافع السلطان قابوس بن سعيد سلطان عمان عن تجربة المجلس الاستشاري للدولة الأولى وما حققته من نتائج: "لقد كان إنشاء المجلس الاستشاري للدولة تجربة

متميزة نابعة من صميم واقعنا العماني أتاحت للمواطن قدراً كبيراً من المشاركة في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها الحكومة. وأعطت أمثلة بارزة لما يمكن أن تقدمه هذه المشاركة من إسهام إيجابي وفعال في بناء وتنمية البلاد.

ومن هنا كان حرصنا على تدعيم هذه التجربة باستمرار وتمكين المجلس من أداء دوره في مسيرة النهضة الشاملة. كما أبدى المجلس في فتراته المتعاقبة تجاوباً كبيراً في اضطلاعه بهذا الدور على أكمل وجه سواء بتقديم الرأي والمشورة في الخطط والبرامج الإنمائية أو اقتراح الوسائل التي تساعد على تنفيذها فضلاً عن إسهامه مع الحكومة في القيام بجهود مشتركة من أجل تنمية أشمل وأفضل لجميع مناطق البلاد وتطوير مختلف قطاعات الإنتاج والخدمات.

ولقد كان لهذا كله أثره الواضح في نضج التجربة وفي تأكيد وتعميق روح التعاون بين الحكومة والمواطنين في إنجاز مهام التنمية ودفع عجلة التقدم خطوات واضحة وملموسة"[1].

وذكر سلطان عمان في جانب آخر من خطابه الأسباب التي دعت لإنشاء مجلس الشورى الجديد: "وتقديراً منا لهذا النجاح الذي أحرزته التجربة العمانية في مجال الشورى - ويقصد هنا المجلس الاستشاري للدولة - وتحقيقاً لوعدنا بالعمل على تطويرها بما يوفر مزيداً من الفرص أمام المواطنين لمشاركة أوسع في تحمل المسؤولية والإسهام في بناء الوطن فإننا قد قررنا إنشاء مجلس للشورى تمثل فيه جميع ولايات السلطنة دون أن يكون للحكومة أعضاء في هذا المجلس وإنما تكون العضوية بالكامل لممثلي الولايات وذلك في خطوة أخرى على طريق المشاركة تخدم تطلعات المواطنين وطموحاتهم حيثما كانوا في سائر أرجاء البلاد"[2].

وقد جاء إنشاء مجلس الشورى الجديد - كما ذكرت ديباجة المرسوم السلطاني رقم 91/94 بإنشاء المجلس - "انطلاقاً من مبادئ الشريعة الإسلامية الغراء وتأكيداً للنهج الإسلامي في الشورى، واستمراراً لسياستنا في إعداد لمواطنين للمشاركة فيما تبذله الحكومة من جهود في سبيل التنمية الشاملة للبلاد، ورغبة في توسيع قاعدة الاختيار بحيث تشمل تمثيل مختلف ولايات السلطنة وبما يحقق المشاركة الفعلية

(1) من خطاب السلطان قابوس بن سعيد سلطان عمان بمناسبة العيد الوطني العشرين للسلطنة.

(2) من نفس الخطاب السابق لسلطان عمان بمناسبة العيد الوطني العشرين للسلطنة.

للمـواطنين في خدمـة وطـنهم ومجتمعـاتهم المحليـة". وسـنتناول فيمـا يلـي تـشكيل وصلاحيات مجلس الشورى وأخيراً أدوار انعقاده:

## أولاً: تشكيل مجلس الشورى في سلطنة عمان

نصت المادة الأولى من المرسوم السلطاني الآنف الذكر على أنه: "ينشأ بموجب هذا المرسوم مجلس الشورى له الشخصية الاعتبارية ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ويكون مقره في مسقط".

ويتكون مجلس الشورى الجديد ـ وفقاً للمادة الثانية ـ من تسعة وخمسين عضواً يمثل كل منهم ولاية من ولايات السلطنة. وقد اعتمدت سلطنة عمان في تشكيل مجلس الشورى أسلوب الاختيار بحيث يكون على النحو التالي:

(أ) تقوم كل ولاية من ولايات السلطنة بترشيح ثلاثة من أبنائها ممن تتوافر فيهم الشروط الآتية الواردة في الملحق المرفق وهي:

1- ألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية.

2- أن يكون من ذوي المكانة والسمعة الحسنة في ولايته وألا يكون قد حكم عليه بعقوبة جنائية، أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

3- أن يكون على مستوى مقبول من الثقافة، وأن تكون لديه خبرة عملية مناسبة.

ويتم هذا الترشيح عن طريق لجنة تضم وجهاء الولاية وذوي الرأي والخبرة فيها.

(ب) يتم اختيار واحد من بين المرشحين الثلاثة للولاية لعضوية المجلس.

(ج) يصدر بتسمية الأعضاء المختارين مرسوم سلطاني.

وقد حددت المادة الثالثة من المرسوم السلطاني مدة عضوية المجلس بثلاث سنوات وأجازت تجديد العضوية لمدة تالية أو أكثر.

ولا يفوتنا أن نشير بأن سلطنة كانت قد أعطت ـ حديثاً ـ للمرأة العمانية الحق في أن تكون عضواً في مجلس الشورى مع بداية الفترة الثانية للمجلس في أوائل عام 1995. بينما كان يقتصر دورها من قبل على انتخاب أعضاء المجلس.

وبذلك تكون سلطنة عمان الدولة الأولى والوحيدة ـ بين دول الخليج العربية ـ التي أعطت للمرأة حق عضوية مجلس الشورى.

أما فيما يتصل بالدور الذي أنيط بهذا المجلس فقد جاءت على ذكره المادة الثامنة من المرسوم السابق الذكر: "يقوم مجلس الشورى بمساعدة الحكومة في كل ما يهم المجتمع العماني ويقدم لها ما يراه كفيلاً بدعم مقوماته الأساسية وقيمه الأصلية".

## ثانياً: صلاحيات مجلس الشورى

جاءت المادة التاسعة من المرسوم السلطاني بإنشاء مجلس الشورى لتحدد صلاحيات المجلس بالأمور الآتية:

1- مراجعة مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الوزارات المختصة قبل اتخاذ إجراءات استصدارها.

2- تقديم ما يراه مناسباً في مجال تطوير القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة في السلطنة.

3- إبداء الرأي فيما تعرضه عليه الحكومة من سياسات عامة وتقديم المقترحات في شأنها.

4- المشاركة في الإعداد للخطط التنموية للبلاد ومتابعة تنفيذها في إطار الإستراتيجية العامة للدولة ووفق الإمكانات المتاحة.

5- المشاركة في ترسيخ وعي المواطنين بأهداف التنمية ومهامها وأولوياتها والجهود التي تبذل تنفيذها ولذلك لمعرفة طبيعة الاحتياجات والمتطلبات الضرورية للمناطق وتعميق الترابط بين المواطنين والحكومة.

6- المشاركة في الجهود الرامية إلى المحافظة على البيئة وحمايتها من أضرار التلوث.

7- النظر في الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة واقتراح سبل تطويرها وتحسين أدائها.

8- النظر فيما يواجه القطاع الاقتصادي من معوقات واقتراح وسائل العلاج المناسب لها.

9- النظر فيما يواجه القطاع الخاص التي يرى السلطان عرضها على المجلس.

## ثالثاً: أدوار الانعقاد ونظام الجلسات

صدرت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى بموجب المرسوم السلطاني رقم 91/97 الصادر في الثاني عشر من شهر نوفمبر (تشرين الثاني) عام 1991م.

وقد تولى الباب الخامس من هذه اللائحة تبيان أدوار الانعقاد ونظام الجلسات.

فأشارت المادة الثامنة والثمانون من اللائحة إلى أن مجلس الشورى يعقد أربع دورات عادية سنوياً خلال أشهر: يناير (كانون الثاني)، ومارس (آذار)، ومايو (أيار)، وأكتوبر (تشرين الأول)، من كل عام.

وأجازت المادة السابقة لرئيس المجلس أن يدعو إلى عقد دورة استثنائية إذا اقتضت الضرورة ذلك.

أما نظام الجلسات فقد تناولت المواد من (90 ـ 109)، حيث ذكرت المادة الثانية والتسعون أم جلسات المجلس تكون قانونية بحضور ثلثي الأعضاء؛ وذلك لأن المادة (104) أشارت إلى أن توصيات المجلس تصدر بأغلبية ثلثي أصوات الحاضرين على الأقل.

ويتولى رئيس المجلس ـ (وفقاً للمادة 14 من المرسوم السلطاني 91/94) ـ رفع نتائج أعمال المجلس مرة كل عام بالإضافة إلى توصياته التي يصدرها وفقاً للمادة الثانية من اللائحة الداخلية إلى السلطان ليتخذ بشأنها ما يراه مناسباً.

ومن جهة ثانية طلبت المادة الثالثة من اللائحة الداخلية من الجهات الحكومية المختصة في الحالات التي يتعذر فيها الأخذ بما يشير به المجلس من توصيات أن تقدم تقريراً بأسباب ذلك إلى مجلس الوزراء تمهيداً لرفع توصية في شأنه إلى السلطان.

وقد أوجد المرسوم السلطاني بإنشاء مجلس الشورى صلة ما بين هذا المجلس ومجلس الوزراء حيث نصت المادة العاشرة منه: "يخصص مجلس الوزراء اجتماعين سنويين يحضرهما رئيس وأعضاء مكتب مجلس الشورى لمتابعة مجالات التنسيق بين الحكومة والمجلس بما يخدم المصلحة العامة".

كما طلبت المادة الحادية عشرة من المرسوم السلطاني من وزراء الخدمات أن يقدموا بيانات سنوية إلى المجلس عن منجزات وخطط وزاراتهم ويجيبوا على أسئلة الأعضاء بشأنها. وأجازت هذه المادة للمجلس دعوة أي من وزراء الخدمات لمناقشة بعض الأمور المتعلقة باختصاصات وزارته عند الاقتضاء.

وكذلك طلبت المادة الثانية عشرة من الوزارات والجهات الحكومية والهيئات العامة التعاون مع مجلس الشورى لتسهيل مهامه وتقديم ما يطلبه المجلس منها من بيانات أو معلومات تتعلق بالمسائل الداخلة في اختصاصه.

وفيما يتصل بصلة مجلس الشورى بالمواطنين أشارت إليها المادة الثالثة عشرة من المرسوم السلطاني الآنف الذكر: "يحيل المجلس إلى لجانه المختصة ما يتلقاه من طلبات المواطنين ومقترحاتهم حول المسائل العامة لبحث واستيضاح رأي الحكومة فيها ويجوز إبلاغ المواطن بما تم في طلبه".

ونلاحظ من خلال الأحكام التي نص عليها المرسوم السلطاني رقم 91/94 بإنشاء مجلس الشورى أن هذا المجلس يتميز بالخصائص الآتية:

1- يعتبر إنشاء مجلس الشورى في سلطنة عمان تطويراً لتجربة الشورى الأولى التي تمثلت بالمجلس الاستشاري للدولة. ولقد أكد سلطنة عمان ذلك التطوير بالكلمة التي ألقاها بمناسبة العيد الوطني العشرين للسلطنة عام 1991م" وتحقيقاً لوعدنا بالعمل على تطويرها بما يوفر مزيداً من الفرص أمام المواطنين لمشاركة أوسع في تحمل المسؤولية والإسهام في بناء الوطن فإننا قد قررنا إنشاء مجلس الشورى"[1].

2- جاء تشكيل مجلس الشورى الجديد من تسعة وخمسين عضواً يمثل كل منهم ولاية من ولايات السلطنة. وتقوم كل منها بترشيح ثلاثة من أبنائها ممن تتوافر فيهم شروط العضوية، ويتم اختيار واحد من بينهم. ويصدر بتسميتهم مرسوم سلطاني "رغبة في توسيع قاعدة الاختيار بحيث تشمل تمثيل مختلف ولايات السلطنة وبما يحقق المشاركة الفعلية للمواطنين في خدمة وطنهم ومجتمعاتهم المحلية"[2].

وإن الجديد في تشكيل مجلس الشورى عن سابقه المجلس الاستشاري للدولة هو:

أ- أنه يمثل جميع ولايات السلطنة دون أن يكون للحكومة أعضاء في هذا المجلس.

ب- زيادة الأعضاء من خمسة وأربعين عضواً في المجلس الاستشاري إلى تسعة وخمسين عضواً في مجلس الشورى.

---

(1) من خطاب السلطان في العيد الوطني العشرين للسلطنة.

(2) جاء ذلك في ديباجة المرسوم السلطاني رقم 91/94 بإنشاء مجلس الشورى.

ج- زيادة مدة عضوية مجلس الشورى إلى ثلاث سنوات بينهما كانت في المجلس الاستشاري للدولة سنتين.

3- تحدد دور مجلس الشورى بمساعدة الحكومة في كل ما يهم المجتمع العماني ويقدم لها ما يراه كفيلاً بدعم مقوماته الأساسية وقيمه الأصلية. بينما تحددت أهداف المجلس الاستشاري السابق في المشاركة بالرأي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية فقط. ونلمس هنا إذاً دوراً أكبر وأشمل لمجلس الشورى الجديد.

4- أعطيت لمجلس الشورى صلاحية مراجعة مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الوزارات قبل استصدارها ليبدي توصياته بشأنها، بالإضافة إلى صلاحيته في تقديم ما يراه مناسباً لتطوير القوانين النافذة منها، بينما كان المجلس الاستشاري يختص فقط بالنظر في القوانين النافذة والتوصية بتطويرها.

5- يقوم مجلس الشورى بإبداء الرأي فيما ترغب الحكومة عرضه عليه من سياسات عامة وتقديم مقترحات بشأنها. بينما كان المجلس الاستشاري يبدي رأيه فقط في السياسة الخاصة بمجال التنمية.

6- يشارك مجلس الشورى الحكومة في إعداد الخطط التنموية ويتابع تنفيذها بالإضافة إلى قيامه بترسيخ وعي المواطنين بأهداف التنمية. بينما كان يقتصر دور المجلس الاستشاري على اقتراح ما يرى اتخاذه من خطوات وإجراءات حكومية في المجالات الإنمائية التي لم يسبق للحكومة معالجتها.

7- تميّز مجلس الشورى عن المجلس الاستشاري في أنه يشارك بالجهود الرامية للمحافظة على البيئة وحمايتها. كما ينظر في الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة ويقترح سبل تطويرها وتحسين أدائها.

8- تشابه دور كل من مجلس الشورى والمجلس الاستشاري فيما يتعلق بالنظر فيما يواجه القطاع الاقتصادي من معوقات واقتراح وسائل علاجها. وإن كان المجلس الاستشاري قد أضيف إليه أيضاً المجال الاجتماعي. كما اختص المجلسان بإبداء الرأي في الموضوعات الأخرى التي يرى السلطان عرضها عليها. فضلاً عن أن رئيس كل من المجلسين يتولى رفع التوصيات الصادرة عن المجلس للسلطان ليتخذ حيالها ما يراه مناسباً فإما أن يأخذ بها أو ببعضها أو يرفضها.

## الفرع الثالث: حدود الشورى في سلطنة عمان ومدى إلزاميتها

يعتبر الأخذ بمبدأ الشورى ـ على ضوء اختصاصات المجلس الاستشاري للدولة السابق ـ مندوبة للحكومة وليست واجبة. بمعنى أنها تستطيع اللجوء إليها وطلبها من المجلس الاستشاري أو الإحجام عن طلبها. ففيما يتعلق بالقوانين الاقتصادية والاجتماعية الجديدة فلا تقوم الحكومة بعرضها على المجلس لمناقشتها وإقرارها، وإنما ينحصر دوره في إبداء الرأي بالقوانين النافذة منها والتوصية بما يراه ضرورياً لتطويرها.

كما أن للحكومة جوازاً أن تعرض على المجلس أي سياسة عامة في مجال التمية. وفي هذه الحالة يناقشها المجلس ويقدم للحكومة التوصيات التي يراها بشأنها. أما في المجالات الإنمائية التي لم يسبق للحكومة معالجتها فلا يؤخذ رأي المجلس بخصوصها. ولكن يحق له اقتراح ما يرى اتخاذه من خطوات وإجراءات حكومية بشأنها من تلقاء نفسه. وبالإضافة إلى ذلك فإنه يبادر إلى مناقشة الاختناقات التي تواجه المشتغلين بالقطاع الخاص في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ويوصي الحكومة بوسائل العلاج المناسب لها. وبذلك يقوم بدور فعّال ما بين الحكومة والمواطنين.

وكذلك فإن للسلطان جوازاً أن يعرض على المجلس أي موضوعات أخرى يرى أن يقف على رأيه فيها.

أما بالنسبة لنتائج الشورى التي يصدرها المجلس الاستشاري للدولة على شكل توصيات يتولى رئيس المجلس رفعها إلى السلطان: هل هي معلمة للسلطان إن شاء أخذ بها كلها أو ببعضها وإن شاء تجاهلها وأخذ برأيه حتى وإن كان خلاف رأي المجلس؟ أم أن هذه التوصيات ملزمة للسلطان وعليه أن يأخذ بها وإن كانت تخالف رأيه الذي يرجح هو أنه أصوب منها!!.

إننا نرى أنها معلمة للسلطان وليست ملزمة. فله أن يصر على رأي رآه وإن كان هذا الرأي يخالفه فيه المجلس الاستشاري للدولة. كما أن له أن يأخذ بهذه التوصيات أو بعضها وفق ما يراه منها متفقاً مع رأيه. بدليل أن المادة الأولى من المرسوم السلطاني رقم 81/84 بإنشاء مجلس استشاري للدولة ذكرت أنه مجلس استشاري محض بكل ما في هذه العبارة من معنى.

ومن خلال مراجعتنا لصلاحيات هذه المجالس تبين لنا أن دوره ينحصر في إبداء الرأي لا أكثر في الموضوعات التي يرى السلطان إحالتها إليه، وفي القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة، وفيما تعرضه عليه الحكومة من سياسة عامة في مجال التنمية. كما أن له أن يقترح على الحكومة ما يرى اتخاذه من خطوات وإجراءات في المجالات الإنمائية التي لم يسبق للحكومة معالجتها، بالإضافة إلى اقتراحه عليها للوسائل التي تعالج الاختناقات التي تواجه المشتغلين بالقطاع الخاص في المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

وخلاصة القول فإن المادة السادسة من المرسوم السلطاني حددت أهداف المجلس الاستشاري للدولة في المشاركة بالرأي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. وكل ما يصدر عن المجلس من نتائج لمناقشته هو عبارة عن توصيات يتولى رئيسه رفعها إلى السلطان ليتخذ حيالها ما يراه مناسباً.

أما على ضوء اختصاصات مجلس الشورى العماني (الحالي) فيعتبر الأخذ بمبدأ الشورى واجباً على الحكومة فيما يتعلق بعرض مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الوزارات على مجلس الشورى قبل استصدارها ليقوم بمراجعتها ويبدي توصياته بشأنها ويعني عدم عرضها عليه أن التشريع سيغدو غير دستوري بما يترتب على هذا الوصف من نتائج.

أما ما عدا ذلك فإننا نرى أن الشورى مندوبة للحكومة، بمعنى أنه يجوز للحكومة أن تطلبها من مجلس الشورى لتقف على رأيه وتوصياته. كما نلاحظ ضمن صلاحيات مجلس الشورى أنه يبدي الرأي فيما تعرضه عليه الحكومة من سياسات عامة ويقدم مقترحاته بشأنها. فإذا لم تقم الحكومة بذلك لا جناح عليها لأن فكرة العرض في هذا الأمر جوازية للحكومة.

ومن ناحية أخرى فإن الأمر جوازي للسلطان في أن يعرض على مجلس الشورى أية موضوعات أخرى ليقف على رأيه بشأنها وله في ذلك كل الحرية.

وهناك شؤون يتصدى مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فيها من تلقاء نفسه حتى ولو لم تعرضها عليه الحكومة ومنها: تطوير القوانين الاقتصادية والاجتماعية النافذة في السلطنة، والنظر في الأمور المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة وفيما يواجه القطاع الاقتصادي من معوقات واقتراح ما يناسب بشأنها على الحكومة. كما أن

لمجلس الشورى حق مشاركة الحكومة في إعداد الخطط التنموية ومتابعة تنفيذها وفي ترسيخ وعي المواطنين بأهداف التنمية ومهامها وأولوياتها لمعرفة طبيعة الاحتياجات والمتطلبات الضرورية للمناطق وتعميق الترابط بين المواطنين والحكومة.

وفيما يتعلق بنتائج الشورى التي يصدرها مجلس الشورى على شكل توصيات يتولى رئيس المجلس رفعها إلى السلطان، فقد أشار إلى صداها سلطان عمان في أكثر من مناسبة واعتبرها ساهمت في تعزيز الجهود التي تقوم بها الحكومة لتنمية جميع المناطق وتوفير سبل الحياة الكريمة للمواطنين في كافة أنحاء البلاد.

ونتساءل هنا: هل التوصيات التي يصدرها مجلس الشورى معلمة للسلطان إن شاء أخذ بها كلها أو بعضها وإن شاء غض الطرف عنها وأخذ برأيه حتى وإن كان يخالف به رأي المجلس؟ أم أن هذه التوصيات التي تعتبر نتائج للشورى ملزمة للسلطان يتعين عليه الأخذ بها وإن كانت تخالف رأيه الذي يرجحه هو أنه أصوب منها؟؟

إننا نرى أنها معلمة للسلطان وليست ملزمة؛ لأن ما يصدر عن مجلس الشورى بعد مناقشاته عبارة عن توصيات يتولى رئيس المجلس رفعها إلى السلطان وليست قرارات ملزمة. بدليل أن المادة الثامنة من المرسوم السلطان رقم 91/94 القاضي بإنشاء مجلس الشورى حددت دور المجلس في مساعدة الحكومة في كل ما يهم المجتمع العماني وتتمثل تلك المساعدة في أن يقدم لها مجلس الشورى ما يراه كفيلاً بدعم مقومات هذا المجتمع الأساسية وقيمه الأصلية تاركاً للحكومة حرية اتخاذ قراراتها سواء استندت إلى تلك التوصيات أو إلى بعضها أو تركتها كلها.

ومن خلال مراجعتنا لصلاحية مجلس الشورى تبين لنا أن دوره ينحصر في إبداء الآراء واقتراح الحلول ووضعها في متناول السلطان والحكومة. وقد جرت العادة أن تكون توصيات المجلس موضع اهتمام لدى السلطان والحكومة. ويؤخذ منها ما كان يستند إلى دراسات موضوعية متكاملة تلائم الواقع وتساهم في إنجاز الأهداف المعتمدة للسياسة الإنمائية في البلاد.

# الفصل الثالث

## المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

**التمهيد:**

رأينا فيما سبق أن مبدأ الشورى قاعدة واجبة في نظام الحكم الإسلامي وأسلوب يلتزم به في الأمر العام للأمة. وأن القرآن الكريم اكتفى بالنص على المبدأ العام للشورى في آيتين ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ﴾[1]﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾[2] وترك التفاصيل الأخرى المتعلقة بهذا المبدأ للأمة تكيفها وتصوغها حسب ظروفه المختلفة والمتغيرة عبر الزمان والمكان. وقد كان ذلك إيذاناً بضرورة الإفادة من التجارب المختلفة للأمم ما دامت صالحة ولا تخالف الأسس العامة المقررة في الإسلام.

وإن المجالات التي يتشاور فيها المسلمون بصيغة "وأمرهم" لتدل على شمولها لكل أمر يهم المسلمين وكل شأن يخصهم وكل مجال يلتفتون إليه، مما يوحي بأن وضع الشورى أعمق في حياة المسلمين من مجرد أن تكون نظاماً سياسياً للدولة[3]. وبالمقابل فإن الأنظمة السياسية المعاصرة التي تأخذ بالنهج الديمقراطي تقر بمبدأ الشورى في الحكم وتعتبر إرادة الشعب مصدراً لسلطة الحاكمين.

ونحن هنا في هذا الفصل نتناول المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة في مبحثين:

**المبحث الأول:** المقارنة بين مضمون الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة.

**المبحث الثاني:** المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث الأخذ بالشورى ومدى إلزاميتها.

---

(1) سورة آل عمران: الآية (159).

(2) سورة الشورى: الآية رقم (38).

(3) سيد قطب: مرجع سابق: 3160/5.

# المبحث الأول

## المقارنة بين مضمون الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة

يعتبر مجال الشورى في الإسلام أهم ما يميزها عن غيرها من الأنظمة السياسية المعاصرة. ونقصد بالمجال هنا ذلك الذي يمكن فيه انتهاج أسلوب الشورى للوصول إلى حكم أو حل للمسألة المعروضة. أو بمعنى أدق هو المجال الذي يمكن أن تبنى فيه النتيجة شرعاً على الشورى.

وإننا بعد استقراء التشريع الإسلامي فيما يختلف باختلاف الأزمنة والأمكنة كالنظم الدستورية والمعاملات المدنية والسياسية والحربية، وجدنا أن ذلك جاء مجملاً في القرآن والسنة ليكون في وسع كل أمة أن تفصل حسب حالها حتى تساير المتغيرات والتطورات[1].

ولا شك أن عدم النص على موضوعات معينة تكون موضعاً للشورى هو مما يتفق وصالح المسلمين؛ لأن ذلك أدعى إلى التيسير عليهم ورفع الحرج عنهم. ومن الممكن أن تتفق الأمة على وضع هذا التحديد لموضوعات الشورى ما دامت الشريعة لم تنص عليه وذلك عند تنظيم أمور الحكم في الدولة وتحديد اختصاصات رئيس الدولة واختصاصات السلطات الأخرى في دستورها.

وإننا هنا في هذا المبحث نتناول المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مضمون الشورى في مطلبين:

المطلب الأول: من حيث أوجه الاتفاق.

المطلب الثاني: من حيث أوجه الاختلاف.

---

(1) الأستاذ عبد الوهاب خلاف، دستور الدولة الدستورية ـ مقال منشور بمجلة لواء الإسلام ـ عدد رجب 1371 مارس 1952م.

## المطلب الأول: أوجه الاتفاق بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث المضمون

ويمكن أن نلخص أوجه الاتفاق بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث المضمون على النحو التالي:

1- إذا كانت الحقوق السياسية في الأنظمة السياسية المعاصرة هي التي يكتسبها الشخص باعتباره عضواً في هيئة سياسية مثل: الحق في انتخاب الحاكم وانتخاب الممثلين في المجالس النيابية والحق في الترشيح والحق في مراقبة الحاكم وسلطات الحكم ومحاسبتهم على أعمالهم فإن الإسلام قرر هذه الحقوق السياسية في أصل عام جامع هو الشورى ﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾. فقد وصفت هذه الآية جماعة المسلمين وكل فرد فيها بأنَّ أمرهم شورى بينهم أي لا يبرمون أي أمر إلا باتفاقهم، فلا ينصب عليهم حكام إلا بموافقتهم ورضاهم، ولا تمثلهم هيئة إلا باختيارهم، والفرصة متاحة، والطريق مفتوح لكل فرد في الجماعة لأن يكون حاكماً أو نائباً إذا استوفى الشروط وكان كفؤاً. والكل رقيب ومسؤول عن مصلحة الجماعة وحسن تدبيرها وله الحق في تقويم الاعوجاج.

إذن فإن المقصود من الشورى هو تمكين الأمة من حقها في أن يكون لها رأي محسوب في تقرير مصيرها[1].

2- إن اشتراك الشعب في الأنظمة السياسية المعاصرة بطريق مباشر أو غير مباشر في حكم نفسه يكون عن طريق اختيار حكامه بمحض إرادته وباتباع رأي الأغلبية منه والموافقة عليه، والتسليم بأن في إمكان الشعب أن يغير حكامه نزولاً على إرادة الغالبية بنفس الطريقة السلمية التي نصبهم بها في الحكم دون خوف أو رهبة[2]. فهذا ما سبق به الإسلام وفصله العلماء بما قالوا عن اختيار الأمة لأهل الحل والعقد. واختيار أهل الحل والعقد للخليفة

(1) الأستاذ/ خالد محمد خالد ـ الدولة في الإسلام ـ ص 57 دار ثابت ـ القاهرة.

(2) د. محمد توفيق رمزي ـ علم السياسة ـ ص 93.

أو الإمام، ومن حق الرقابة المقرر لكل منهما على الآخر، وللأمة في مجموعها على ولاة الأمر وعلى كل فرد فيها.

3- يأتي اختيار الخليفة أو رئيس الدولة في مقدمة مجالات الشورى في نظام الحكم الإسلامي والأنظمة السياسية المعاصرة.

ونحن إذا استثنينا الشيعة فإن فقهاء المسلمين يجمعون على أن الطريق الوحيد لاختيار الخليفة هو "اختيار" المسلمين. بل إن التكييف الذي يجمع عليه أهل السنة يقوم على أن اختيار الخليفة إنما هو بمثابة عقد بينه وبين الأمة. ولهذا أطلق على عملية الانتخاب أو الاختيار تسمية معبرة وهي "البيعة"[1]. إذن فالأمة صاحبة الحق الأول وصاحبة السلطة في هذا الأمر.

وقد رجح لدى فقهاء المسلمين أن إقامة الخلافة واجبة وفرض كفاية[2].

ولا شك أن اجتماع الأمة على اختيار الخليفة هو الخطوة الأولى في عملية الشورى أي انتقاء المسؤول الأول الذي يجب أن تتوافر فيه جميع شروط المسؤولية العليا.

وتتناول عملية اختيار الخليفة ثلاث فئات من الناس هم:

(أ) المرشحون للخلافة الذين يستوفون الشروط وهي: الكفاية الجسدية، وأن يكون من أهل الولاية الكاملة، والكفاية العملية (أي أهلية الاجتهاد) والعدالة، والثقافة السياسية، والحربية، والإدارية.

(ب) أهل الاختيار أو (أهل الحل والعقد) الذين يستوفون شروط العدالة، والعلم، والرأي والحكمة، وتقتصر مهمة هؤلاء على الترشيح والترجيح.

(ج) عامة المسلمين وقد اتفق الفقهاء على أن اختيار الخليفة لا يمكن أن يكون تاماً إلا بموافقة باقي المسلمين وبإقرارهم لاختيار أهل الحل والعقد صراحة أو ضمناً.

---

(1) وفي هذا المعنى يقول ابن خلدون في مقدمته ص 174: "وكانوا إذا بايعوا الأمير وعقدوا عهده جعلوا أيديهم في يده تأكيداً للعهد فأشبه ذلك فعل البائع والمشتري فسمي بيعة مصدر باع وصارت البيعة مصافحة بالأيدي".

(2) ويعني فرض كفاية انه إذا قام بها من هو أهل لها سقط فرضها عن الكافة وإذا لم يقم بها أحد كما يقول الماوردي في الأحكام السلطانية، ص 4: "خرج من الناس فريقان أحدهما أهل الاختيار حتى يختاروا إماماً للأمة والثاني أهل الإمامة حتى ينتصب أحدهم للإمامة وليس على من عدا هذين الفريقين من الأمة في تأخير الإمامة حرج ولا مأثم...".

من هنا ندرك أن اختيار رئيس الدولة (الخليفة) كان يتم على مرحلتين:

**المرحلة الأولى:** مرحلة الترشيح وقد أطلق عليها (البيعة الخاصة) إذ يقوم فيها أهل الحل والعقد أو بعضهم باختيار الخليفة، وترشيحه للأمة لترى رأيها فيه.

**المرحلة الثانية:** (البيعة العامة) وهي أقرب ما تكون إلى الاستفتاء. وهذه المرحلة هي الحاسمة والتي تقرر صلاحية الخليفة المرشح أو عدم صلاحيته، فإذا بايعه الناس فقد أصبح ببيعتهم إماماً[1].

أما فيما يتعلق بالأنظمة السياسية المعاصرة فإن الصورة الغالبة هي الأخذ بمبدأ الرياسة الفردية للدولة، سواء في صورة ملك أو رئيس جمهورية. ويمتاز النظام الملكي بأنه يقوم على أساس الوراثة حيث تؤول رئاسة الدولة من الملك إلى من يخلفه وفقاً لقواعد محددة تحصر المنصب في أسرة معينة أو في ذرية الملك. وهناك من الدول من تعطي رئيس الدولة لقب: إمبراطور أو سلطان أو أمير بحسب تقاليد كل شعب.

وتتميز الدساتير الجمهورية باختيار رئيس الدولة عن طريق الانتخاب وبتوقيت منصب الرياسة. ويمكن تمييز طرق أساسية لانتخاب رئيس الجمهورية:

(أ) انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة إما على درجة واحدة أو درجتين. وهذه الطريقة متبعة في النظم الرياسية عادة وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، كما أن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر عام 1958 جعل انتخاب رئيس الجمهورية يتم مباشرة من قبل الشعب.

(ب) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة أعضاء البرلمان ـ ومثالها (انتخاب الرئيس في الجمهورية اللبنانية).

(ج) اختيار رئيس الجمهورية بطريقة وسط بين الطريقتين السابقتين، أي بإشراك البرلمان والشعب معاً (ومثالها انتخاب الرئيس في كل من الجمهورية العربية السورية وجمهورية مصر العربية).

(1) قال شيخ الإسلام ابن تيمية في كتابه (السنة النبوية في نقض كلام الشيعة القدرية) 1/ 365 ـ 370 (ونحن هنا نوجز قوله): "الإمامة عند أهل السنة تثبت بموافقة أهل الشوكة علياً ولا يصير الرجل إماماً حتى يوافقه أهل الشوكة الذين يحصل بطاعتهم له مقصود الإمامة فإن المقصود من الإمامة إنما يحصل بالقدرة والسلطان فإذا بويع بيعة حصلت بها القدرة والسلطان فإذا بويع بيعة حصلت بها القدرة والسلطان صار إماماً".

أما الشروط المتطلبة في شاغل منصب رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة، فإن الشرط الأساسي في المرشح للملك هو انتماؤه إلى أسرة معينة. بينما أهم الشروط التي تعنى بها الدساتير الجمهورية شرطا السن والجنسية. وهناك دساتير عربية أضافت إلى هذين الشرطين الأساسيين شروطاً أخرى منها: التمتع بالحقوق المدنية، والسياسية، وشرط الإسلام.

4- لم يعرف الفكر السياسي الإسلامي نظام الانتخاب العام في اختيار أهل الشورى وإنما عرف نظام البيعة أو ما يسمى بلغة عصرنا الحاضر (التصويت). ولو أمعنا النظر في تكوين المجتمع الإسلامي لتبين لنا أن الخلفاء الراشدين طبقوا مبدأ الشورى فيما يقتضيه من انتخاب أهل الشورى تطبيقاً صحيحاً يتناسب وظروفهم عن طريق الانتخاب الطبيعي أو الاختيار الطبيعي.

وبمقتضى هذا الاختيار كانت تصل شخصيات نالت الرضاء والقبول العام إلى مركز الصدارة والمسؤولية بحيث لو كان هناك انتخاب بالمعنى المعاصر لما نجح غيرهم. وكان الواحد منهم يكتسب صفة أهل الشورى عن طريق علمه أو خبرته أو سابقته في الإسلام أو زعامته للقبيلة. كما أنه من ناحية أخرى ليس هناك نص قرآني أو سابقة مستقرة لدى المسلمين الأوائل يمنعان من إجراء انتخابات لاختيار أهل الشورى. وبالمقابل فإنه في المجتمعات الكبيرة بعدد السكان لا يمكن التعرف على رأي الأمة وتحقيق مبدأ الشورى إلا عن طريق الانتخاب العام[1]. ولذلك فإننا لا نرى مانعاً من التجاء المسلمين إلى نظام الانتخاب العام في عصرنا الحاضر لاختيار أهل الشورى العامة (أي المجالس النيابية) والاستفادة من تجارب الغير ما دامت صالحة، ومتناسبة، وتحقق الهدف المقصود من نظام التمثيل.

وإذا ما عدنا إلى عهد النبي محمد عليه الصلاة والسلام فإننا نجده صلى الله عليه وسلم قد اختار أعضاء مجلس شورى على أساس الهجرة والنصرة. فقد اختار عليه السلام سبعة من المهاجرين وسبعة من الأنصار ليمثلوا أقوامهم في مجلس شوراه[2]. وبعد

(1) الأستاذ محمد اسد/ منهاج الإسلام في الحكم، ص 90.

(2) د. محمود الخالدي، مرجع سابق، ص 130.

ذلك برز في عهد الخلفاء الراشدين عنصران آخران هما: عنصر الذين قاموا بأعمال جليلة في الشؤون العامة وفي الدعوة إلى الدين، وعنصر من الذين نالوا شهرة عظيمة بين الناس من حيث علم القرآن والتفقه في الدين[1]. أما أهل الشورى العامة والخاصة في العصر الحاضر فيرى معظم الباحثين أنهم كبار العلماء وأهل الاختصاص والخبرة ورؤساء الجند والزعماء بالإضافة إلى أعضاء المجالس النيابية المنتخبة[2].

وفيما يتعلق بأهل الشورى العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة فهم نواب الأمة الذين يختارون في معظم الدول عن طريق الاقتراع السري العام. وهناك بعض الأنظمة السياسية ما زالت تجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجالسها النيابية[3]. بينما هناك من الأنظمة السياسية ما زالت دولها تعتمد على نظام التعيين وحده في تكوين مجالسها[4].

ومن ناحية أخرى فإن دساتير الأنظمة السياسية المعاصرة ما زالت تتأرجح فيما يتعلق بتنظيم البرلمان بين اتجاهين هما: نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين.

كما أن هناك من الأنظمة السياسية من أخذ بنظام أهل الشورى الخاصة أو الفنية فيما سمى بالمجالس المتخصصة بالإضافة إلى أخذها بنظام الشورى العامة أي المجالس النيابية المنتخبة[5].

وفيما يتعلق بشروط العضوية للبرلمان فقد حصرتها معظم الدول في الجنسية والسن وإجادة القراءة والكتابة، كما أن بعض الدول أضاف إليها شروطاً أخرى.

ومما يجدر ذكره أن التطبيق الغالب في الأنظمة السياسية المعاصرة للشورى ينحصر في النظام النيابي بصورتيه البرلماني والرئاسي. وأن الاتجاه السائد تطعيم هذا

---

(1) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 227.

(2) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 246.

(3) ومثالها: جمهورية مصر العربية ـ فقد أجاز القانون رقم 114 لسنة 1983 لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة.

(4) ومثالها: دولة قطر ـ حيث نصت المادة 41 من النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972 على تعيين الأمير لجميع أعضاء مجلس الشورى وعددهم في التشكيل الحالي ثلاثون عضواً.

(5) ومثال ذلك: جمهورية مصر العربية، حيث نصت في المادة 164 من دستور عام 1971 على إنشاء مجالس متخصصة على المستوى القومي تعاون في رسم السياسة العامة للدولة في جميع مجالات النشاط القومي وتتبع رئيس الجمهورية وتتشكل من أعضاء ذوي خبرة فنية وعملها استشاري محض.

التطبيق بمظهر أو أكثر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وخاصة الاستفتاء السياسي والتشريعي.

ونستنتج مما سبق أن الشورى في الإسلام تشمل كل أمور المسلمين وأحوالهم الدنيوية والدينية التي ليس مدارها على الوحي، والتي لم يرد فيه نص من كتاب أو سنة أو إجماع. وبذلك يتلاقى الإسلام مع الأنظمة السياسية المعاصرة في مجالات الشورى الواسعة التي تتعلق بأمور الأمة الداخلية: كشؤون الحكم والنواحي المالية والتعليمية والصحية والاقتصادية وكل ما يختص بالمصالح العامة الأخرى. بالإضافة إلى أمور الأمة الخارجية: كشؤون الحرب والمعاهدات والاتفاقيات وغيرها من المجالات.

ويعتبر التشريع ـ في عصرنا الحاضر ـ هو المهمة الرئيسة للبرلمان (أو هل الشورى العامة) والوظيفة الأولى له سواء انفرد باقتراحها أو شاركته فيها ـ في إطار محدود غالباً ـ قمة السلطة التنفيذية[1]. والمسلم به أن التشريع درجتان: تشريع دستوري أي يتضمن تعديلاً في الدستور القائم، وتشريع عادي لتنظيم الموضوعات التي يتحتم أن تعالج بتشريع وفقاً لأحكام الدستور.

## المطلب الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث المضمون

هناك أوجه اختلاف بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث المضمون نتبينها على النحو التالي:

1- سلطة الأمة ممثلة بمجلس الشورى في الإسلام مقيدة بعدم خروجها على النصوص الإسلامية المقررة. ومجال الشورى محصور فيما لا يكون فيه نص أو فيه نص ظني الدلالة، يحتمل أوجهاً عدة في الفهم. وأما حيث وجد النص الواضح الدلالة فالشورى إنما تكون في الوسائل التنفيذية (اللوائح والقرارات). وفي كل هذه الأمور يجب أن تكون التشريعات متفقة مع مبادئ الشريعة العامة وروحها.

(1) علي ذو الفقار شاكر ـ من بحث بعنوان السلطة التشريعية في الدساتير العربية/ منشور في كتاب التجربة البرلمانية العربية/ الصادر عن الاتحاد البرلماني العربي، ص 206.

أما سلطة الأمة ـ ممثلة بالمجالس النيابية في الأنظمة السياسية المعاصرة التي تأخذ بالديمقراطية ـ غير مقيدة إلا بما جاء به الدستور. فضلاً عن أن الدستور نفسه قابل للتغيير والتعديل متى اقتضت الضرورة ومصالح الأمة ذلك. ولهذا اعتبرت الأمة مصدر السلطات في تلك الأنظمة. بينما تعتبر الأمة في الإسلام هي مصدر السلطات في حدود الشريعة؛ لأن مصدر السلطات والسيادة فيها لله تعالى وحده.

2- يهتم الإسلام بتكوين الضمير الحي عند أهل الشورى باعتبار أن رقابة الضمير خير ضمان لنجاح التشريعات المختلفة في ميدان التطبيق. بينما لا نرى مثل هذا الاهتمام من قبل النظم السياسية المعاصرة، إذا يكاد ينحصر جل اهتمامها في الضمانات الخارجية ومنها: رقابة دستورية القوانين، والفصل بين السلطات، والرقابة على الحاكم، وغير ذلك من الضمانات.

ومن ناحية أخرى فإن الشورى في الإسلام مرتبطة بقيم ثابتة نابعة من الدين نفسه ومنها الحق والعدل والمساواة. وتلك القيم غير خاضعة لتقلبات الميول والرغبات. ومن ثم تضبط وتحكم تصرفات الأمة ورغباتها. بينما لا تستند الأنظمة السياسية المعاصرة ـ ممثلة بالمجالس النيابية ـ إلى مثل هذه القيم الثابتة وإنما تستند إلى قيم نسبية تتحكم فيها رغبات وميول الأكثرية.

3- حرية الرأي في الإسلام كفلها القرآن الكريم في عدة آيات وبين لرسول الله صلى الله عليه وسلم أنه لا سبيل إلى الحجر على حرية الناس في التفكير والاختيار ﴿ وَلَوْ شَاءَ رَبُّكَ لَآمَنَ مَن فِي الْأَرْضِ كُلُّهُمْ جَمِيعًا ۚ أَفَأَنتَ تُكْرِهُ النَّاسَ حَتَّىٰ يَكُونُوا مُؤْمِنِينَ ﴾[1]. ولا يقيد حرية الرأي في الإسلام سوى قيد واحد هو التزام حدود الشريعة الإسلامية. أما في الأنظمة السياسية المعاصرة فهذه الحرية مطلقة ولا يحدها إلا ضابط عدم الإضرار بالغير والقانون علماً بأن القانون نفسه متغير. ومن جانب آخر فلحرية الرأي في الإسلام شقان: الإباحة والإيجاب بينما تكتفي الأنظمة المعاصرة بشق الإباحة ولا تعرف أصلاً إمكان إيجاب إبداء الرأي على الأفراد[2].

---

(1) سورة يونس، الآية رقم (99).

(2) د. محمد سليم العوا، مرجع سابق، ص 225 وص 227 وص 229.

# المبحث الثاني

# المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث الأخذ بالشورى ومدى إلزاميتها

تبين لنا أن الشورى تهتم ببناء العلاقات بين الجماعات البشرية، وتعمل على تنظيمها لكفالة مصالح الجماعات وتحقيق العدل بينها؛ لأن حقيقة العدل تظهر في المعادلة بين مصالح الجماعات.

ووجدنا أن الإسلام أقر بمبدأ الشورى بشكل مجمل كجوهر لبناء المجتمع العادل، وترك للمجتمعات وضع التفاصيل لتعمل على تطويرها ـ فيما بعد ـ وفق البيئات والأزمنة والأعراف.

كما أقرت الأنظمة السياسية المعاصرة التي تأخذ بالنهج الديمقراطي مبدأ الشورى في الحكم واعتبرت إرادة الشعب مصدراً لسلطة الحاكمين، أي أن يقوم النظام السياسي على أن يحكم الشعب نفسه بنفسه إما بواسطة برلمان ينتخبه كما هو في (الديمقراطية النيابية)، أو أن يشارك الشعب البرلمان المنتخب في البت ببعض الأمور المهمة عن طريق الاستفتاء الشعبي كما هو (في الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة).

إذن فبالشورى تتحقق المساواة والعدالة، وتصان الحقوق، والحريات، وتكتمل مسؤولية الفرد والجماعة. كما أنه بالشورى تتجسد الرقابة المتبادلة بين الأمة وأولي الأمر وبين سلطات الحكم فيما بين بعضها البعض.

ونحن في هذا المبحث نستكمل المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث الأخذ بالشورى ومدى إلزاميتها في مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث الأخذ بالشورى.

المطلب الثاني: المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مدى إلزاميتها.

## المطلب الأول: المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث الأخذ بالشورى

### أولاً: في الإسلام

ثبتت مشروعية الشورى في الإسلام ـ كما أسلفنا ـ بالكتاب والسنة وإجماع الصحابة. فهل هذه الشورى واجبة على الحكام لا يحل له إبرام أي أمر من أمور المسلمين إلا بعد أن يعود إلى الأمة ممثلة بأهل الشورى يطلب منهم الرأي؟ أم هي مندوبة للحاكم فلا حرج عليه بتركها؟!.

وقد وجدنا ـ من قبل ـ عامة المعاصرين وبعض علماء السلف يقولون بوجوب الشورى. أما القائلون بأنها مندوبة للحاكم فهم عامة السلف.

وتبين لنا أن الرأي الراجح بين الفقهاء هو أنه يجب على الحاكم مشاورة الأمة في الأمور العامة بحيث إذا تركها الحكام كان للأمة أن تطالبه بها، بالإضافة إلى ما يترتب على عدم عرضها من مخالفة وإثم.

وقد استدل القائلون بوجوب الشورى بالآيتين الكريمتين اللتين ذكرناهما من قبل. ففي الآية الأولى جاء الأمر إلى الرسول صلى الله عليه وسلم بأن يشاور أصحابه ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾. وإذا كانت المشاورة واجبة على الرسول عليه السلام فإنها تجب من باب أولى على كل حاكم للمسلمين.

وأما الآية الثانية فقد جعلت الشورى وصفاً ملازماً للمؤمنين ﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾.. وكتب التاريخ والحديث والتفسير مليئة بالأمثلة الدالة على استشارة الرسول صلى الله عليه وسلم لأصحابه في كثير من الأمور وخاصة الأمور العامة. كما سار الخلفاء الراشدون مقتدين بالنبي عليه السلام في تطبيقهم لمبدأ الشورى وخاصة في المسائل المهمة ومنها: تولية الإمام، وما يتعلق بالحروب، وتولية الأمراء على الأقاليم، وغيرها من المسائل العامة.

### ثانياً: في الأنظمة السياسية المعاصرة

يتركز الدور الأساسي للبرلمانات باعتبارها القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة. ويقصد بالتشريعات البرلمانية القوانين، والتشريع

درجتان: تشريع دستوري يتضمن تعديلاً في الدستور القائم، وتشريع عادي يكون لتنظيم الموضوعات التي يتحتم أن تعالج بتشريع وفقاً لأحكام الدستور.

ووفقاً للتقاليد المستقرة فإن سلطة التشريع قد تمارسها السلطة التشريعية بمفردها كما هو في الديمقراطيات النيابية. وقد تمارسها مشاركة مع الناخبين كما هو في الديمقراطيات نصف أو شبه المباشرة عن طريق: الاستفتاء الشعبي[1]، وحق الاعتراض الشعبي، وحق الاقتراح الشعبي.

كما يشارك رئيس الدولة في الأنظمة السياسية المعاصرة في إعداد ووضع التشريعات بالتعاون مع البرلمان. فضلاً عن أنه ينفرد ـ في أغلب الأنظمة السياسية في ممارسة الوظيفة التشريعية في حالة تعطيل الحياة النيابية[2]. وفيما بين أدوار انعقاد البرلمان[3]. وكذلك في حالة التفويض من البرلمان[4].

ويمر التشريع أياً كان نوعه بعدة مراحل وهي: الاقتراح، والتصويت في البرلمان ثم المصادقة، والإصدار، من جانب رئيس الدولة.

ويعني اقتراح التشريع العادي عرض مشروع القانون على البرلمان لإبداء الرأي فيه.

وقد جعلت بعض الأنظمة السياسية المعاصرة حق اقتراح القوانين من اختصاص الحكومة وحدها كما هو الحال في بريطانيا وفرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة وسلطنة عمان ودولة قطر.

بينما هناك أنظمة سياسية جعلت حق الاقتراح من اختصاص الحكومة وأعضاء البرلمان كما في مصر ودولة البحرين.

أما في النظام الرئاسي الأمريكي فإن البرلمان (الكونغرس) يستقل بمباشرة سلطة التشريع وفقاً للمادة الأولى من الدستور بما في ذلك حق اقتراح القوانين، ومن جهة أخرى تستبعد اللوائح الداخلية للكونغرس حق الرئيس في اقتراح القوانين.

---

(1) المادة 152 من دستور مصر لسنة 1971.

(2) المادة 74 من دستور مصر لسنة 1971.

(3) المادة 113 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(4) الفصل 28 (الفقرة الثانية ـ دستور تونس).

وإن المشاهد عملاً وفي معظم دول العالم أن الغالبية العظمى من التشريعات هي ذات مصدر حكومي وأن دور البرلمانات أصبح يقتصر عملاً على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد أن تقتنع بالأسس الكبرى التي تقوم عليها تلك التشريعات[1].

وإلى جانب ذلك فإن كثيراً من الأنظمة السياسية المعاصرة قد فرضت قيوداً على اختصاص البرلمان في مجال التشريعات المالية[2] لما لوحظ من اتجاه البرلمانات إلى الإسراف في إقرار مشروعات مظهرية ترهق الميزانية لمجرد إرضاء الناخبين من جهة ولأن إعداد الميزانية وموازنتها أصبح من الأمور بالغة الدقة في الوقت الحاضر من جهة ثانية.

وإن الاتجاه الغالب في معظم الأنظمة السياسية المعاصرة هو جعل مجال القانون هو المجال الأصيل ومجال اللائحة هو الاستثناء. وقد ذكرت دساتيرها على سبيل المثال الأمور المهمة التي لا يمكن أن تنظم إلا بقانون، كما ذكرت على سبيل الحصر المجالات التي يجوز للإدارة أن تنظمها بلوائح.

أما دستور فرنسا الصادر عام 1958 فقد قلب القاعدة التقليدية السابقة، ووسع من اختصاصات الحكومة على حساب البرلمان، وانعكس ذلك على علاقة القانون باللائحة. وعلى ضوء هذا الوضع الجديد أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع. وأصبح اختصاص البرلمان في هذا الميدان محدداً على سبيل الحصر بحيث تم قصر نطاق القانون على موضوعات محددة، وانطلاق نطاق السلطة اللائحية في ميدان التشريع لتنظيم كافة الموضوعات التشريعية التي تخرج عن نطاق السلطة اللائحية في ميدان التشريع لتنظيم كافة الموضوعات التشريعية التي تخرج عن نطاق القانون.

(1) ومثال ذلك ما قضت به المادة (48) من الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958 من ان مشروعات القوانين الحكومية تكون لها أولوية في جدول أعمال المجلسين وطبقاً للنظام الذي تحدده الحكومة.

- أ. د. سليمان الطماوي - السلطات الثلاث - ص 179 وص 108.

(2) مثال ذلك: دستور جمهورية مصر العربية (المادة 115): " لا يجوز لمجلس الشعب ان يعدل في مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة".

وهناك من الأنظمة السياسية المعاصرة من جعل للشعب دوراً أساسياً في اختيار رئيس الجمهورية (رئيس الدولة) وأعضاء المجالس النيابية إلى جانب دوره في التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي.

ففي فرنسا قرر الدستور الحالي الصادر عام 1958 ـ بعد تعديله عام 1962م ـ أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة عن طريق الشعب. كما قضى الدستور الأمريكي لأن ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب بواسطة هيئة من المندوبين يختارهم الشعب.

أما في جمهورية مصر العربية فإن اختيار رئيس الجمهورية يتم على مرحلتين: الأولى: وفيها يتم ترشيح الرئيس بواسطة مجلس الشعب. والثانية: وفيها يعرض المرشح على الشعب لاستفتائه فيه. فإذا حصل المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء اعتبر رئيساً للجمهورية. وقد وجدنا أن الدور الأساسي الأهم للشعب في أغلب الأنظمة السياسية المعاصرة يتمثل في انتخابه لأعضاء المجالس النيابية الذين يمثلونه في إدارة شؤون الدولة وخاصة في مسائل التشريع.

وقد أعطى المشرع الدستوري الفرنسي لرئيس الجمهورية الحق في استفتاء الشعب على مشروعات قوانين تتعلق بتنظيم السلطات العامة. كما أن الدستور المصري أشار من جانبه إلى اشتراك الشعب في الاستفتاء على الأمور التي تطرح عليه. ومنه ما هو إلزامي كتعديل الدستور (المادة 189) وحل مجلس الشعب (المادة 136). ومنها ما تركه الدستور لمحض ترخص رئيس الجمهورية (المادة 152)[1]. بالإضافة إلى المادة (74) التي ذكرت أن الرئيس يجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من تاريخ اتخاذها.

وترى الأنظمة السياسية المعاصرة على وجه العموم وجوب مناقشة المجالس النيابية لديها للمسائل العامة التشريعية. وسواء أكان اقتراح مشروع القانون من جانب الحكومة أم من جانب أعضاء البرلمان فإنه لكي يصبح قانوناً لا بد من أن يوافق عليه البرلمان سواء شكل من مجلس واحد أو مجلسين. وتتم إجراءات التصويت على مشروعات القوانين وفقاً للإجراءات التي تحكم سير العمل بالبرلمان أي طبقاً للوائح الداخلية.

---

(1) حيث تنص المادة (152): "لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا".

والاتجاه العام هو عدم التمييز بين مختلف القوانين في الإجراءات بمعنى أن جميع مشروعات القوانين تخضع لنفس الإجراءات إلا فيما يتعلق بالأغلبية. فقد تطلبت معظم الدساتير أغلبية خاصة بالنسبة لبعض القوانين المهمة. كما أن تعديل الدستور يتطلب دائماً أغلبية مشددة. والقاعدة أن الأغلبية العادية هي الأصل وتكفي للموافقة على القانون ما لم يقرر الدستور غير ذلك صراحة.

ومن الأنظمة السياسية المعاصرة التي ترى وجوب الشورى: بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة التي أخذناها كأمثلة من الأنظمة السياسية الغربية. وهناك من الدول العربية التي تناولناها وترى أيضاً وجوب الشورى: جمهورية مصر العربية ودولة قطر ومملكة البحرين والإمارات العربية المتحدة وسلطنة عمان. أما المملكة العربية السعودية فإنها وفقاً لنظام الحكم فيها ترى أن الشورى مندوبة للحكومة وليست واجبة. وفي بريطانيا تلعب الحكومة الدور الأساسي في اقتراح القوانين وإعدادها وصياغتها ويتوجب عرضها على البرلمان للتصديق عليها وإقرارها.

وأما في الولايات المتحدة فقد استغل الرئيس الأمريكي حقه الوارد في المادة الثانية من الدستور في توصية الكونغرس باتخاذ الإجراءات التي يقدر أهميتها وأنشأ لصالحه حق اقتراح تشريعي خارج النص الدستوري الذي يقصر مباشرة كل مظاهر السلطة التشريعية بما فيها من حق الاقتراح على الكونغرس وحده. وبمقتضى هذا الحق يقوم الرئيس بالتخاطب مع الكونغرس برسالة مكتوبة أو شفهية يخطره فيها بأحوال الاتحاد سياسياً واقتصادياً وداخلياً وخارجياً ويوصي باتخاذ بعض الإجراءات.

ولم يستلزم الدستور الأمريكي شكلاً محدداً تصاغ فيه رسائل الرئيس وإنما يتقدم الرئيس ـ وفقاً لنص المادة 3/2 ـ ببرنامج تشريعي محدد يترجم سياسته التي يزمع اتباعها محاولاً دفع الكونغرس إلى الموافقة عليها لنقلها إلى مجال التطبيق[1].

(1) A. Tunc Andre':Le systeme constitutionnel des Etats _ Unis paris Ed Domat Montchrestieu T2.p 64.

كما أن الشورى واجبة على الرئيس الأمريكي من حيث ضرورة أخذه رأي مجلس الشيوخ في تعيين الوزراء والسفراء وغيرهم من الممثلين السياسيين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وكبار موظفي الاتحاد. ثم إن الدستور الأمريكي يشترط ضرورة موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يعقدها الرئيس بأغلبية الثلثين لإبرامها حتى تكون نافذة وملزمة للدولة.

وكذلك تعتبر الشورى واجبة على الحكومة في فرنسا حيث تطلبت المادة (48) من الدستور مناقشة البرلمان لمشاريع القوانين التي تعدها الحكومة. أما في مصر فيعتبر الأخذ بمبدأ الشورى في مجال التشريع واجباً على الرئيس. أي أنه لا يستطيع إصدار أي قانون إلا بعد أن يقوم مجلس الشعب بمناقشته وإقراره. كما أن الرئيس حتى في الأحوال التي تطلبتها المواد (74) و(108) و(147) من الدستور إصداره لقرارات لها قوة القانون، يتوجب عليه عرض هذه القرارات على مجلس الشعب للحصول على إقراره لها لتنال الشرعية القانونية وتصبح قوانين عادية.

وبالإضافة على ذلك فقد أوجبت المادة (195) من الدستور الحالي ضرورة أخذ رأي مجلس الشورى - رغم أنه مجلس استشاري محض - بالاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من الدستور ومشروعات القوانين المكملة للدستور، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بالحقوق والسيادة. ومعنى هذا أنه إذا لم يؤخذ رأي مجلس الشورى فيها فإن التشريع يغدو غير دستوري بما يترتب على هذا الوصف من نتائج.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الشورى واجبة على الحكومة فيما يتعلق بالتشريع، حيث يقوم مجلس الوزراء بإعداد مشاريع القوانين - بموجب المادتين 89 و110 من الدستور المؤقت - ثم يقوم بعرضها على المجلس الوطني الاتحادي بما فيها مشروعات القوانين المالية لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها قبل رفعها إلى رئيس الاتحاد ليقوم بعرضها على المجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليها. وفي حال الموافقة عليها يوقع رئيس الاتحاد عليها ويصدرها.

أما في دولة البحرين فإن الشورى واجبة على مجلس الوزراء فيما يتعلق بالتشريع. حيث تنص المادة الثانية من الأمر الأميري رقم 9 لسنة 1992: "يختص مجلس الشورى

بإبداء الرأي والمشورة في الأمور التالية... ومنها مناقشة مشروعات القوانين التي يتقدم بها مجلس الوزراء وجوباً إلى مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء رأيه وتوصياته بشأنها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها".

وكذلك نرى أن الشورى واجبة على الحكومة ممثلة بالوزارات المختصة في سلطنة عمان حيث يقوم مجلس الشورى بمراجعة مشروعات القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي تعدها الوزارات المختصة، قبل اتخاذ إجراءات استصدارها، وذلك وفقاً للمادة (8) من المرسوم السلطاني رقم 91/94 بإنشاء مجلس الشورى.

ونجد الوضع مختلفاً في المملكة العربية السعودية حيث تعتبر الشورى مندوبة للحكومة وليس واجبة. ويظهر لنا ذلك من خلال المادة (15) من نظام مجلس الشورى السعودي حيث نصت على أن مجلس الشورى الحالي: "يبدي الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء" (وهو الملك) وفقاً لنظام الحكم فيها.

## المطلب الثاني: المقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مدى إلزامية نتيجة الشورى

### أولاً: في الإسلام

تفرقت آراء الفقهاء في الإسلام حول نتيجة الشورى هل هي ملزمة للخليفة أو الحاكم أم أنها غير ملزمة، إلى ثلاثة آراء:

رأي يقول: بأن الخليفة مخير في قبول رأي أهل الشورى أو رفض ذلك. والحكم الأخير له مطلقاً سواء وافق آراء الناس أم خالفها ... ويتوجب على الأمة أولاً وأخيراً السمع والطاعة له ما دام هذا اجتهاده ورأيه. بل إن أصحاب هذا الرأي ذكروا بأنه لا يجوز للخليفة أو الحاكم أن يذعن لآراء أهل الشورى ولا أن يرضخ لجمهورهم. وهم يرون أن الشورى بالنسبة للخليفة أو الحاكم ما هي إلا من قبيل الاستنارة والتوضيح فقط، ولخّصوا رأيهم لأن الشورى ما هي إلا للإعلام لا للإلزام.

وقد نادى بهذا الرأي جمهور علماء وفقهاء السلف وبعض المعاصرين.

ورأي آخر يقول: إن الخليفة أو الحاكم في الإسلام ملزم برأي أهل الشورى ويجب عليه تنفيذ ما اتفقوا أو أجمعوا عليه الرأي، ولا يجوز للخليفة أو الحاكم أن

يخالف جمهورهم، ولخّصوا رأيهم بالقول: إن الشورى ملزمة للخليفة أو الحاكم لا معلمة له.

وهذا ما اتفق عليه رأي جمهور المعاصرين.

ورأي ثالث يقول: إن الأمر في نتيجة الشورى يكون بحسب رأي الأمة إن ارتأت أن تجعل نتيجة الشورى للحاكم أو الخليفة فعلت، وإن رأت أن تقيده برأي الأغلبية فعلت؛ لأن الخليفة هو نائب عن الأمة والأمر في كل الأحوال دائر على المصلحة. فإن وجدت الأمة أنَّ مصلحتها تكمن في تفويض الخليفة أو الحاكم لكفاءته وظروف الناس كان لها ما أرادت، وإن رأت أنه من الواجب عليها تقييد صلاحياته بإجماع أهل الشورى أو برأي أغلبيتهم فلها ذلك أيضاً[1].

وقد نادى بعض المعاصرين بهذا الرأي[2].

وهناك رأي رابع: للفقيه (ابن تيمية) يفرّق فيه بخصوص مسألة الإلزام بنتيجة الشورى بين أمرين:

**الأول:** أن يكون الرأي الذي تبناه أهل الشورى له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع وفي هذه الحالة يكون الرأي ملزماً للحاكم.

**الثاني:** أن يكون الرأي الصادر من أهل الشورى ليس له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع. وفي هذه الحالة لا يكون الحاكم ملزماً بتطبيقه ويتخذ بنفسه القرار باختيار الرأي الذي يكون أشبه بكتاب الله وسنة رسوله وعمل به.

ويتبين لنا رجحان الرأي الذي ينادي بإلزامية نتيجة الشورى وذلك لسلامة الأدلة التي استند إليها.

وقد فسّر أصحاب هذا الرأي قوله تعالى: ﴿ فَإِذَا عَزَمْتَ ﴾ التي وردت في الآية: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ﴾ بأن العزم هو الأخذ برأي الأكثرية. ويؤيدها أن الرسول صلى الله عليه وسلم فسر ـ عملياً ـ مضمون العزم باستشارته الكثيرة

(1) عبد الرحمن عبد الخالق، مرجع سابق، ص 97، 98.

(2) الدكتور عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص 17 حيث يقول: "الواقع أن مسألة التزام الحاكم برأي أهل الشورى أم عدم التزامه برأيهم ... من المسائل التفصيلية التي تختلف باختلاف مبلغ تطور الشعب ومدى ممارسته للديمقراطية والحرية، لذلك كان مما قضت به الحكمة ألا تتعرض الشريعة لأمثال التفصيلات التي لا تعرف بطبيعتها والاستقرار".

للصحابة رضوان الله عليهم، ونزوله على رأيهم، وخاصة في "أحد" التي نزلت في أعقابها هذه الآية. ولم يثبت أن النبي عليه السلام شاور أصحابه وأعرض عن رأي الغالبية[1].

وإذا ما عدنا إلى سنن الخلفاء الراشدين نتبين أن كل الحوادث المهمة والقرارات الكبرى تمت بموافقة الأغلبية[2].

فضلاً عن أن وجوب الشورى في الإسلام يقتضي الالتزام برأي الأكثرية لما فيه من منافع عظيمة للأمة. إذ إنه يحول بين الحاكم وبين الاستبداد ويجعل للرأي مكانة ومنزلة، ولأهل الشورى مكانتهم ومنزلتهم. وإذا كان لمبدأ الأغلبية مسألة تفصيلية في النظام النيابي فلا نجد الأمر كذلك في الفكر السياسي الإسلامي. وتبين لنا أن هذا المبدأ جوهري وثابت وغير خاضع للتغيير حتى من قبل الأمة نفسها.

إذن فجوهر الشورى هو الالتزام برأي الأغلبية، أما نطاق هذا الالتزام أو مدى الأغلبية المرجحة، وكل ما يتعلق بالشورى من الكيفيات فمسلم أنها من الأمور التفصيلية[3].

## ثانياً: في الأنظمة السياسية المعاصرة

تجعل الأنظمة السياسية المعاصرة التي تأخذ بالنهج الديمقراطي الحكم للأغلبية؛ لأنها المعبرة عن إرادة الأمة. ومعنى ذلك أن إرادة الأمة ليست هي إرادة المجموع بل هي إرادة الغالبية.

وإن التسليم بحكم الأغلبية هو أمر ضرورة يفرضها الواقع. إذ إنه من غير الممكن أن تجتمع إرادات الأمة كلها على غاية واحدة بالنسبة لكل القضايا. ومن مقتضى مبدأ حكم الأغلبية في هذه الأنظمة السياسية المعاصرة التسليم للمعارضة بحقها في النقد والتوجيه والرقابة.

---

(1) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 221.

(2) يقول الأستاذ أمين حسن الإصلاحي في مقال بعنوان: (مكانة الجماهير في الدولة الإسلامية) المنشور في مجلة البعث الإسلامي، العدد 10 ـ 13: "إننا لا نجد في التاريخ مثالاً واحداً في عهد الخلفاء الراشدين يدل على أنهم اتخذوا أي خطوة ضد رأي الأغلبية في مسألة ما بعد إجراء المشورة والتوصل إلى قرار متفق عليه".

(3) د. عبد الحميد الأنصاري، مرجع سابق، ص 321.

والملاحظ أن المعارضة تلعب دوراً بارزاً في أنظمة الحكم الديمقراطية. ووجودها مبدأ أساسي في هذه النظم وهو الذي يسمح بوصفها بأنها أنظمة سياسية حرة. وأن حق المعارضة يشمل ما اصطلح عليه بالحقوق السياسية التي تتكون من حريات الفكر والرأي والاجتماع وتكوين الأحزاب وحرية الصحافة. وهذه الحقوق السياسية تتفرع من أصل عام هو أحد الأركان الأساسية للديمقراطية وهو الحقوق والحريات العامة التي يجب أن تكون مصونة ومكفولة في النظام الديمقراطي، ولا تستطيع المعارضة أن تؤدي دورها الفعال إلا في جو من الحريات.

وقد رأينا أنه سواء كان الاقتراح مشروع القانون من جانب البرلمان أم من جانب الحكومة فإنه لكي يصبح قانوناً لا بد من أن يوافق عليه البرلمان سواء شكل من مجلس واحد أو من مجلسين. وبعد موافقة البرلمان على مشروع القانون لا يصبح تشريعاً نافذاً إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة ويصدره. فالتصديق ـ وهو مجرد اعتراض توقيفي في معظم الحالات ـ هو جزء متمم لعملية التشريع. بمعنى أن رئيس الدولة يمارسه باعتباره عضواً في السلطة التشريعية. أما الإصدار وكذلك الأمر بالنشر فإن رئيس الدولة يمارسهما باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية. ويعني الإصدار بأنه أمر أو شهادة من رئيس الدولة بأن القانون قد استوفى مراحله الدستورية وأصبح تنفيذه واجباً على أعضاء السلطة التنفيذية. ومن ثم فإن رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة المشار إليها يأمر أعضاءها باحترام القانون والعمل على تنفيذه، كل بحسب اختصاصه. وأول مراحل التنفيذ نشر القانون حتى يتحقق العلم به على النحو المألوف.

ونتساءل هنا إلى أي مدى تكون نتيجة الشورى الصادرة عن البرلمان المتمثلة في إقراره لمشروعات القوانين ملزمة لرئيس الدول سواء أكان ملكاً أم رئيس جمهورية في الأنظمة السياسية المعاصرة؟؟ أو بمعنى آخر هل يملك رئيس الدولة سلطة إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان؟

للإجابة على هذين التساؤلين لا بد لنا من الرجوع إلى بعض الأنظمة السياسية المعاصرة التي تناولناها من قبل لنتعرف بمدى الإلزامية في كل منها. ففي بريطانيا ـ حيث يسود النظام البرلماني ـ يختص الملك بالموافقة على القوانين التي يقرها مجلس العموم، وهو اختصاص لم يعد له سوى محتوى نظري، كما لم يعد بإمكان الملك الاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان منذ سنة 1707م. وأصبح تصديق الملك على

القوانين التزاماً لا يملك الفكاك منه. كما أصبح من الثابت أنه لا يملك حق رفض التصديق. وهذا ما يجعلنا نقول: إن نتيجة الشورى ملزمة للملك الذي لا يملك الحق في وقف تشريع وافق عليه ممثلو الأمة وإنما عليه أن يختمه بخاتمة ويصدره ليصبح قانوناً نافذاً. أما في الولايات المتحدة ـ حيث يسود النظام الرئاسي ـ فيعتبر الوزراء مجرد مجموعة من المستشارين أو الناصحين (Advisers) يساعدون الرئيس في صنع القرارات الحكومية. ويجمع الرئيس ـ في العادة ـ وزراءه كل أسبوع ليتعرف إلى آرائهم وهو ـ في نفس الوقت ـ غير مقيد بها حتى ولو أجمعوا على رأي واحد؛ لأنه في النهاية هو وحده الذي له سلطة اتخاذ القرارات حتى وإن استعان في تكوين رأيه بتقارير وزرائه. فقد تطلب الدستور الأمريكي من الرئيس أن يباشر سلطاته الدستورية بنفسه لأنه سيسأل عنها مباشرة أمام الشعب. ولذلك فإن الرأي النهائي في كل الأحوال يستند إلى مشيئة الرئيس وحده.

وفيما يتعلق بالمعاهدات فقد أوجب الدستور الأمريكي على الرئيس ضرورة استشارته لمجلس الشيوخ بخصوصها. كما اشترط موافقة المجلس عليها بأغلبية الثلثين لكي تصبح نافذة.

ومن جهة ثانية منح الدستور الأمريكي رئيس الجمهورية حق الاعتراض أو الفيتو (veto) أو ما يسمى (الاعتراض التوقيفي) على القوانين التي يوافق عليها البرلمان خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها للبيت الأبيض (ما عدا أيام الآحاد). فإذا لم يوافق عليه البرلمان من جديد ـ بعد إعادة الرئيس للقانون ـ بأغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين سقط القانون. أما إذا أعاد الكونغرس الموافقة على القانون بالنسبة السابقة فإن اعتراض الرئيس يصبح عديم الجدوى ويجعله مضطراً إلى التوقيع على القانون وإصداره.

وفي فرنسا بعد أن يوافق المجلسان ـ الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ـ على مشروع القانون بالأغلبية المطلوبة، ويصبح القانون جاهزاً للإصدار فإنه يجوز لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين عرضه قبل إصداره على المجلس الدستوري لتقرير مدى مطابقته للدستور. فإذا ما قرر المجلس الدستوري مطابقة القانون للدستور كان لرئيس الجمهورية أن يصدق عليه ويصدره.

وقد نصت المادة العاشرة من الدستور على حق الرئيس في إصدار القوانين خلال خمسة عشر يوماً من نقل القانون للحكومة. كما خولت المادة السابقة الرئيس أن يطلب برسالة مسببة إعادة النظر في القانون أو ما يسمى بطلب مداولة ثانية. ويستطيع المجلسان التغلب على اعتراض الرئيس بإعادة إقرار القانون من جديد، وحينئذ يلتزم الرئيس بإصداره. إذاً فإن نتيجة الشورى ملزمة للرئيس الفرنسي ولا يمكنه إلا إصدار القانون بعد إقرار المجلسين له في المداولة الثانية.

أما بالنسبة للاستفتاء التشريعي الذي يجريه الرئيس استناداً إلى المادة (11) من الدستور بشأن كل مشروع قانون ينصب موضوعه على تنظيم السلطات العامة أو الموافقة على اتفاق خاص بالاتحاد أو يسمح بالتصديق على معاهدة من شأنها أن تؤثر على سير المنظمات فإننا نرى أن نتائج هذه الشورى التي تتمثل في موافقة الشعب أو رفضه[1] هي ملزمة للرئيس. بدليل أن الفقرة الأخيرة من المادة السابقة ذكرت أنه: "إذا ما أسفر الاستفتاء عن الموافقة على مشروع القانون المقترح فإن رئيس الجمهورية يصدره في المدة المحددة لإصدار القوانين" والتي وردت في المادة (10) أي خلال الخمسة عشر يوماً التالية على الموافقة الشعبية.

أما في مصر فإن لرئيس الجمهورية بموجب المادة (112) من الدستور حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يوافق عليها مجلس الشعب. وقد تطلبت المادة (113) من الدستور من رئيس الجمهورية إذا رغب في ممارسة حقه في الاعتراض أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس الشعب للرئيس بمشروع القانون وإلا فقد حقه في الاعتراض والتزم بإصدار القانون. فإذا ما استعمل الرئيس هذا الحق خلال المدة المحددة فإن على مجلس الشعب - لكي يتغلب على اعتراض الرئيس - أن يعيد الموافقة على مشروع القانون المعترض عليه بأغلبية مشددة وهي ثلثا أعضائه. وعندئذ يلتزم الرئيس بإصدار القانون. وبذلك تكون نتيجة الشورى ملزمة لرئيس الجمهورية وهناك إلى جانب مجلس الشعب مجلس للشورى أنشئ بموجب التعديل الدستوري سنة 1980م. وهو ذو طبيعة استشارية لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء. وتكفلت المادة (195) من الدستور بذكر الأمور التي يؤخذ بها

(1) والملاحظ عملياً أن نتيجة الاستفتاء الشعبي ليتمكن باستمرار تأتي بموافقة الشعب قد حدث أن رفض الشعب الفرنسي التعديلات الدستورية وبعض مشروعات القوانين الإصلاحية التي عرضها الرئيس ديغول في 1969/4/27م وكان من أثرها أن استقال الرئيس لأنه اعتبرها تتم عن عدم الثقة في سياسته.

رأي مجلس الشورى وهي: تعديل الدستور، ومشروعات القوانين الأساسية، ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومعاهدات الصلح، ومشروعات القوانين التي يحيلها رئيس الجمهورية إليه.

وتصدر نتائج الشورى عن مجلس الشورى على شكل توصيات واقتراحات، يرفعها المجلس إلى الرئيس، ليتخذ حيالها ما يراه مناسباً. لذلك فهي نتائج معلمة للرئيس وليست ملزمة.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة: فإن نتائج الشورى التي تصدر عن المجلس الوطني الاتحادي تعتبر معلمة لرئيس الاتحاد والمجلس الأعلى والحكومة. ويلاحظ ذلك حين يصر المجلس الوطني على التعديل أو الرفض لمشروع قانون، فقد نصت المادة (110) من الدستور المؤقت على أنه: "إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي. فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولاً لدى رئيس الاتحاد أو رأي المجلس الأعلى أو رأي المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه.

وكما أسلفنا من قبل أن المجلس الوطني الاتحادي ذو طبيعة استشارية، بمعنى أنه يقوم بمناقشة مشاريع القوانين التي ينفرد بإعدادها مجلس الوزراء. ويصدر المجلس الوطني بشأن هذه المشاريع توصياته إلى رئيس الاتحاد ليقوم من جانبه بعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها ومن ثم بتوقيعها وإصدارها. أما مجلس الشورى (الحالي) في المملكة العربية السعودية فيقتصر دوره على إبداء الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء (أي الملك وفق النظام الدستوري للمملكة). أما نتائج الشورى التي تصدر عن المجلس على شكل قرارات يرفعها للملك، فإن فحوى المادة السابقة من نظام مجلس الشورى تشير إلى أن هذه النتائج معلمة للملك وليست ملزمة. ويؤيد ذلك أن الملك بعد أن يتلقى قرارات مجلس الشورى يقوم بإحالتها إلى مجلس الوزراء للنظر فيها. فإن اتفقت وجهات نظر مجلسي الشورى والوزراء حولها أصدرها الملك بعد موافقته عليها. أما إذا تباينت وجهات نظر المجلسين فللملك هنا

القول الفصل وإقرار ما يناسب منها سواء أخذ برأي مجلس الشورى أو برأي مجلس الوزراء أو خالفهما. إذن فالملك في النهاية يمضي فيها الرأي الذي يرجحه.

أما بالنسبة لنتائج الشورى في مملكة البحرين فإننا نرى أنها غير ملزمة للملك. ويفهم ذلك من المادة الثانية الواردة بالأمر الأميري رقم (9) لسنة 1992م. وقد ذكرت تلك المادة أن مجلس الشورى يختص بإبداء الرأي والمشورة في مشروعات القوانين التي يتوجب على مجلس الوزراء أن يعرضها عليه لمناقشتها وإبداء توصياته بشأنها. ويقوم مجلس الوزراء بعد ذلك برفعها إلى الأمير ليتخذ حيالها ما يراه مناسباً وهو في ذلك بين أمرين: إما أن يصدق عليها ويصدرها أو أن يرفضها.

وأخيراً في سلطنة عمان فإن نتائج الشورى أيضاً غير ملزمة للسلطان؛ وذلك لأن دور مجلس الشورى فيها ينحصر في إبداء الآراء واقتراح الحلول ووضعها في متناول السلطان والحكومة.

وتصدر عن مجلس الشورى بعد مناقشاته توصيات يتولى رئيس المجلس رفعها إلى السلطان ليتخذ حيالها ما يراه مناسباً. بدليل أن المادة الثامنة من المرسوم السلطاني برقم 91/94 حددت دور مجلس الشورى في مساعدة الحكومة في كل ما يهم المجتمع العماني. وتتمثل تلك المساعدة في أن يقدم مجلس الشورى للحكومة ما يراه كفيلاً بدعم مقومات المجتمع الأساسية تاركاً للحكومة اتخاذ قراراتها سواء استندت إلى تلك التوصيات جميعها أو بعضها أو تركتها كلها وقد جرت العادة أن تكون تلك التوصيات موضع اهتمام السلطان والحكومة. ويؤخذ منها ما كان يستند إلى دراسات موضوعية متكاملة تلائم الواقع وتساهم في إنجاز الأهداف المعتمدة للسياسة الإنمائية في سلطنة عمان.

وخلاصة ما سبق، فإن نتائج الشورى في الأنظمة السياسية المعاصرة التي تناولناها هي إما ملزمة لرئيس الدولة سواء أكان ملكاً أم رئيس جمهورية وإما غير ملزمة له.

وقد رأينا أن نتيجة الشورى ـ المتمثلة في إقرار البرلمان البريطاني لمشاريع القوانين ـ ملزمة للملك وليس له إلا التصديق عليها وإصدارها. كما رأينا أيضاً أن نتيجة الشورى في كل من مصر والولايات المتحدة ملزمة لرئيس الدولة. وإن كان دستورهما

قد اشترطا لذلك أن يقر البرلمان نتائج الشورى المتمثلة في إقرار القوانين بأغلبية مشددة وهي ثلثا أعضاء البرلمان، كي يلتزم الرئيس بالتصديق عليها وإصدارها.

أما في فرنسا فإن نتيجة الشورى ملزمة للرئيس بعد أن يقر البرلمان للقانون في المداولة الثانية التي قد يطلبها الرئيس منه. ولم يشترط الدستور الفرنسي أن يكون ذلك بأغلبية مشددة.

ومن جانب آخر فإن الأنظمة السياسية المعاصرة الأخرى التي تناولناها وهي المملكة العربية السعودية والبحرين وسلطنة عمان والإمارات العربية المتحدة وقطر قد اعتبرت نتائج الشورى غير ملزمة للملك أو الأمير. ويعني ذلك أن لرئيس الدولة هنا أن يصدق عليها ويصدرها، وله أن يرفضها. وبذلك تكون الكلمة النهائية بشأنها بيد الملك أو الأمير.

# الباب الثاني

# دراسة تطبيقية لتجربة الشورى في دولة قطر

الفصل الأول: تطور النظام السياسي في دولة قطر

الفصل الثاني: مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972

الفصل الثالث: مجلس الشورى (الحالي) في ظل دستور قطر الدائم الصادر عام 1998

# الباب الثاني

# دراسة تطبيقية لتجربة الشورى في دولة قطر

مقدمة:

يبدأ النظام الدستوري بالمعنى الصحيح في دولة قطر بصدور النظام الأساسي المؤقت للحكم في الثاني من شهر نيسان (إبريل) من عام 1970 وذلك قبل إعلان قطر دولة مستقلة ذات سيادة وإنهاء العلاقات التعاقدية الخاصة وجميع الاتفاقيات والالتزامات والتنظيمات المترتبة المبرمة مع الحكومة البريطانية. وقد تم إعلان الاستقلال في الثالث من شهر أيلول (سبتمبر) عام 1971م.

"وقد اعتبر صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم من أهم الخطوات التي قامت بها قطر، وهي تقبل على الاستقلال. فقد حدد لأول مرة القواعد الرئيسة لنظام الحكم خلال فترة الانتقال من حيث تنظيم السلطات العامة واختصاصها وعلاقات بعضها ببعض وحقوق وواجبات المواطنين. كما رسم المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة دولة قطر الداخلية في كل النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. مستهدفاً تطوير المجتمع القطري بما يكفل له اطراد الازدهار والرفاهية في مختلف المجالات، وبما يمكن دولة قطر من أن تحتل مركزها الطبيعي في الأسرة العربية خاصة والأسرة الدولية عامة"[1].

وقد جاء صدور النظام الأساسي المؤقت تتويجاً لخطوات التنمية ومراحل النهضة في كافة المجالات التي خطتها قطر بقصد اللحاق بركب العالم المتحضر وارتياد آفاق التقدم الإنساني المعاصر ومواكبة الدول المتقدمة بعد أن تهيأ لها مورد النفط والغاز اللذان يعتبران أساس الاقتصادي القطري والمصدرين الأساسيين للدخل القومي. واستطاعت قطر من هذا المورد أن تبني نهضتها واقتصادها. كما اتجهت الدولة حديثاً نحو الصناعة بقصد تنويع مصادر دخلها القومي والتقليل قدر الإمكان من الاعتماد على النفط كمصدر وحيد للدخل.

(1) من خطبة سمو أمير دولة قطر بمناسبة إعلان الاستقلال في 1971/9/3م.

وقبل ظهور النفط في قطر وتصديره في شهر ديسمبر (كانون الأول) من عام 1949م كان الاقتصاد القطري يعتمد على صيد اللؤلؤ من أعماق مياه الخليج وتجارته وصيد الأسماك. ولم يكن المورد الناتج كافياً لمتطلبات النهضة وبناء البلاد بل كان بالكاد يسد حاجة السكان الأساسية، ونستطيع القول هنا: إن قطر بدأت في بناء نفسها وبنيتها الأساسية بشكل حقيقي واضح بعد ظهور النفط الذي يعتبر الشريان الحيوي للاقتصاد القطري. حيث تشكل إيراداته حوالي 95٪ من إجمالي الدخل القومي.

وبعد أن أنجزت قطر الكثير من خطوات تحديث بنائها الاقتصادي والثقافي والعمراني والاجتماعي مع نهاية الستينيات من القرن الحالي، جاءت خطوتها اللاحقة في إصدار أول نظام أساسي مدون للحكم في البلاد عام 1970، يحتوي على سبع وسبعين مادة، بعد أن كانت نظم الحكم فيها تقوم على قواعد دستورية عرفية[1]. وقد اعتبر إصداره حدثاً مهماً في تاريخ البلاد وخطوة تاريخية تتم لأول مرة، ليجري العمل به خلال فترة الانتقال التي بدأت مع الاستقلال، وحتى صدور نظام أساسي كامل دائم يعد على ضوء أول تجربة حقيقية لممارسة مثل هذا النظام ليطبق فور انتهاء فترة الانتقال[2].

وقد عدل ذلك النظام الأساسي المؤقت فيما بعد في التاسع عشر من شهر نيسان (ابريل) عام 1972 عقب قيام الحركة التصحيحية التي تولى بموجبها الشيخ (خليفة بن حمد آل ثاني) مقاليد الحكم ورئاسة الدولة.

ورؤي حينئذ أن من المصلحة العامة تعديل ذلك النظام ليتلاءم مع أوضاع البلاد وظروفها الجديدة سيما وأن المذكرة التفسيرية للنظام الأساسي المؤقت المعدل قد اعتبرت أن نظام الحكم السليم يقتضي أن تكون صورته متماشية مع حاجات البلاد التي يقوم فيها وملاءمته مع بيئتها وظروفها وإمكاناتها.

ولم يحدد ـ من جانبه ـ النظام الأساسي المؤقت المعدل مدة أو فترة الانتقال، وإنما ترك ذلك للظروف والاعتبارات التي تمليها المصلحة العامة. والجدير بالذكر أنه ساد في قطر ـ قبل صدور أول دستور مدوّن عام 1970 ـ نظام للحكم يختلف عن

(1) د. يوسف محمد عبيدان ـ المؤسسات السياسية في دولة قطر ـ رسالة ماجستير مقدمة لجامعة القاهرة، طباعة 1979، ص 154.

(2) ديباجة (مقدمة) النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972م.

النظام الذي حدده هذا الدستور. وإن كان يعتبر في حقيقة الأمر، منطلقاً، وأساساً، للنظام الدستوري الذي أخذ به النظام الأساسي المؤقت الصادر عام 1970.

فمن المعروف أن نقطة البداية في دراسة النظام السياسي القطري تبدأ منذ بداية حكم أسرة آل ثاني[1]. وقد نوّه النظام الأساسي للحكم بهذه الحقيقة حين أكد في صلب مواده على أن حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني[2]، وهو أمر يرتبط بالمعطيات التاريخية التي جعلت من هذه الأسرة المؤسس الحقيقي لكيان قطر[3].

ويلاحظ أنه لتحديد النظام السياسي لبلد معين لا يمكن الاقتصار على تحليل النصوص الدستورية فيها، بل يلزم أيضاً معرفة التطبيق الفعلي لها، ومدى تفاعلها مع الظروف الاجتماعية للبلد الذي تقوم فيه بعد أن تدخلت في مفهوم السياسة عناصر واقعية مختلفة وبعد أن اتسع مدلولها مع اتساع نشاط السلطة.

ولكي نفهم النظام الدستوري في دولة قطر يجب أن نتعرف على تاريخ هذه الدولة السياسي، وأن نحيط بالعناصر البشرية، والعوامل الطبيعية المكونة لها، والعوامل التي تؤثر على تفكير وميول رجال الحكم فيها وأبنائها.

وسيراً مع منطق هذه المقدمة فإننا نقسم دراستنا للباب الثاني حول تجربة الشورى في دولة قطر إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

ندرس في **الفصل الأول**: تطور النظام السياسي في دولة قطر.

ونتناول في **الفصل الثاني**: مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972.

وأما **الفصل الثالث**: فنعرض فيه مجلس الشورى (الحالي) وفق دستور قطر الدائم الصادر عام 1998م.

---

(1) محمود بهجت سنان: تاريخ قطر العام ـ الطبعة الأولى سنة 1966م، ص 86 ـ ص 87.

(2) المادة (21) من الفصل الثاني من الباب الرابع للنظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر في 1972/4/19م.

(3) الأستاذ يوسف محمد عبيدان، المرجع السابق ـ طباعة بيروت 1979م، ص 38.

# الفصل الأول

# تطور النظام السياسي في دولة قطر

**تمهيد:**

من الواجب، ونحن ندرس التطور السياسي في دولة قطر أن نلقي نظرة فاحصة عبر الماضي بعيداً كان أو قريباً نمر به على الأحداث السياسية التي تعاقبت على هذه الدولة. فمثل هذه الدراسة التاريخية لتطور الأوضاع السياسية في قطر تمكننا من إدراك ومعرفة ما قد يستتر وراء النصوص التشريعية القائمة من سوابق وأحكام.

وأمام ذلك فإننا نعرض النظام السياسي لدولة قطر في مرحلة ما قبل ارتباط قطر مع بريطانيا بمعاهدة حماية مؤرخة في 3 تشرين الثاني (نوفمبر) عام 1916م. ثم ننتقل لاستعراض النظام السياسي لهذه الدولة بعد ارتباطها مع بريطانيا بمعاهدة عام 1916م. وندرس في هذه المرحلة: التنظيم السياسي والإداري قبل الاستقلال من حيث العوامل الاجتماعية والاقتصادية وأثرها في تشكيل المجتمع القطري ثم تطور النظام الإداري في قطر منذ عام 1961 وحتى صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم عام 1970م.

وبعد ذلك نستعرض ملامح النظام السياسي المؤقت للحكم. ونصل بعدئذ لمرحلة ما بعد الاستقلال عن بريطانيا ونتناول فيها الوضع السياسي لدولة قطر بعد الاستقلال من حيث الظروف السياسية للاستقلال ثم مراحل التطور الدستوري. وبعد ذلك نتطرق إلى تنظيم السلطات العامة في النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972، ونأتي في نهاية هذا الفصل إلى دراسة مجالس الشورى في دولة قطر قبل صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل.

وعلى ذلك فإن دراستنا لتطور النظام السياسي في دولة قطر ستكون في أربع مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: الوضع السياسي لقطر قبل الاستقلال.

المبحث الثاني: الوضع السياسي لدولة قطر بعد الاستقلال.

المبحث الثالث: تنظيم السلطات العامة في النظام الأساسي المؤقت المعدل.

المبحث الرابع: الشورى في دولة قطر قبل صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل.

# المبحث الأول

# الوضع السياسي لقطر قبل الاستقلال

تواجه الباحث في دراسة الوضع السياسي لدولة ما، مشكلة من أين يبدأ هذه الدراسة. وبما أننا بصدد دراسة الوضع السياسي لقطر في فترة ما قبل الاستقلال فإن هذه المشكلة واجهتنا. واقتضانا المنطق، العودة إلى العصور القديمة. ولكن واجهتنا صعوبات بسبب ندرة وقلة المراجع التي تحدثت عن هذه الفترة، بالإضافة إلى قلة المعلومات في بعض المراجع التاريخية العربية عن شبه جزيرة قطر. بل يكاد الأمر يكون أشد ندرة في المراجع الأجنبية باستثناء بعض المراجع الحديثة والقليلة جداً التي تناولت قطر في شكلها السياسي، والتي لم تذكر عنها إلا النذر اليسير.

لذلك كان من الأهمية بمكان أن نتناول - رغم قلة المراجع والمصادر - الخلفية التاريخية لتكوين المجتمع القطري. ونهدف من هذا إلى معرفة خصائصه، ومراحل تطويره، والملابسات التي أحاطت بتكوينه.

وتقتضينا دراسة الفترة السابقة على الاستقلال أن نتناولها في ثلاث مطالب:

المطلب الأول: نتحدث فيه عن الفترة السابقة لارتباط قطر باتفاقية عام 1916م مع بريطانيا.

المطلب الثاني: نتناول فيه الفترة التي بدأت بتوقيع قطر مع بريطانيا معاهدة حماية في الثالث من (نوفمبر) تشرين الثاني من عام 1916، والتي استمرت حتى إعلان قطر في الثالث من سبتمبر من عام 1917م، دولة مستقلة ذات سيادة.

المطلب الثالث: نخصّصه للفترة التي بدأت مع ظهور البترول وبداية النهضة في البلاد وتعميم النظام الإداري - في كل المرافق - الذي توّج بإصدار النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر، في الثاني من شهر (نيسان) إبريل من عام 1970م. وهذا الجزء الأخير نستطيع أن نطلق عليه تسمية مقدمات الاستقلال، لأنها هيأت قطر لمرحلة الاستقلال واستكملت فيه بناءها الحديث، في مختلف ميادين التنظيم الإداري، والسياسي، والاقتصادي، والاجتماعي، والثقافي.

## المطلب الأول: قطر قبل المعاهدة مع بريطانيا عام 1916م

### أولاً: مقدمة تاريخية

لا شك أن طبيعة أرض قطر كونها سهلاً رملياً نادر المياه، قليل المرعى، كانت سبباً في عدم نشوء تجمع سكاني ملحوظ في قديم الزمان. بينما ظلت السواحل القطرية الممتدة والطويلة تشكل الجانب الإيجابي البارز في الحياة على هذه الأرض. لذلك كان البحر عماد حياة القطريين بل هو أساسها. ولا يزالون يتحدثون عن البحر باعتباره مسرح نشاطهم الإنساني، ومصدر عيشهم، والمسؤول عن استمرار وجودهم، في الفترة التي سبقت ظهور النفط وتصديره في عام 1949م.

وتجسد تقاليد القطريين وعاداتهم الدور الذي كان يلعبه البحر في كل نواحي حياتهم ونشاطاتهم. وتمثلت نعمة البحر عليهم في صيد الأسماك والغوص بحثاً عن اللؤلؤ واستخراجه والاتجار به والنقل البحري وصناعة السفن. ونشطت مدن ساحلية كالزبارة والوكرة والبدع (الدوحة القديمة) والخور خلال فترة امتدت من الثلث الأخير للقرن العشرين. وأما الاقتصاد الصحراوي فتمثله حياة الرعي وتربية الجمال والخيول والأغنام من جهة ونقل التجارة من قطر إلى أواسط جزيرة العرب من جهة أخرى.

وفي أحيان أخرى كانت نعمة البحر تتحول إلى نقمة إذا ما تعلق الأمر بالقوة الخارجية التي تجذبها مياه الخليج الدافئة وموقعه العالمي الإستراتيجي سواء قبل افتتاح قناة السويس أو بعد ظهور النفط باعتباره المصدر الأول للطاقة في العالم. وقديماً تعرضت قطر مراراً لظروف قاسية ليس فقط جراء اختلال النفوذ البحري بين الدول وإنما من خلال إجراءات الدول التي تسعى لفرض سلطتها ووجودها في المنطقة من البرتغاليين أو البريطانيين[1].

وأما عن التشكيل السكاني فقد كان عدد سكان قطر مع بداية القرن العشرين سبعاً وعشرين ألف نسمة. ويرجع القسم الأكبر منهم إلى قبائل تعرف أصولها

(1) الأستاذ يوسف محمد عبيدان، المرجع السابق، ص 35.

في نجد بأواسط الجزيرة العربية. وهي تنتسب إلى موجة من الزحف القبلي شهدتها قطر خلال القرن الثامن عشر نتيجة عوامل طبيعية وأحداث سياسية في البلاد المجاورة[1].

كما هيأت الطريق، عبر قطر، الفرصة للقبائل التي كانت تصلها للعبور إما إلى البحرين أو أقصى الشمال حتى شط العرب، أو ركوب البحر للمتاجرة، مع إفريقيا أو إلى الجنوب الشرقي نحو الهند. وتمتلئ الصفحات في ثنايا التاريخ بذكر المجاعات والحروب والطواعين وغارات الجراد الصحراوي في سلسلة من الأحداث المتعاقبة على فترات وجيزة أجبرت السكان المحليين في شبه الجزيرة العربية على الهجرة في اتجاهات مختلفة.

وإن أي حديث يختص بتاريخ قطر الحالي فإنه يبدأ بظهور أسرة آل ثاني[2] ولذلك فإن النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم الصادر عام 1972م، قد نوّه في المادة الحادية والعشرين من الفصل الثاني ـ الباب الرابع على أن: (حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني). وهو أمر يرتبط بالمعطيات التاريخية التي جعلت من هذه الأسرة المؤسس الحقيقي لكيان قطر وتثبيت حقيقتها التاريخية[3].

ويرجع ظهور آل ثاني في قطر إلى أوائل القرن الثامن عشر للميلاد[4]. وتنتسب هذه الأسرة إلى جدها الشيخ ثاني بن محمد بن ثامر بن علي من بني تميم وهي من أشهر قبائل مضر بن نزار وهو الجد الأكبر الذي ترجع إليه هذه القبيلة. وكان موطنها الأصلي في بلاد نجد بمقاطعة الوشم، ومنها نزحوا مع أبناء عمومتهم المعاضيد إلى أرض قطر واستقروا فيها مع قبائل أخرى: كقبيلة البوكواره، وآل مسلم، والنعيم، وبني علي، والبوعينين ، والسودان، والعمامرة، وبني مقلة، وبني مالك، والعجمان، والخليفات، والمناصير، وآل مرة، والسادة، والمهاندة، وغيرها من القبائل الأخرى[5].

(1) الأستاذ/ محمد الشريف الشيباني، إمارة قطر بين الماضي والحاضر ـ دار الكتب القطرية 1966م ـ الفصل الخاص بالسكان في قطر ـ بيروت دار الثقافة.

(2) الأستاذ/ محمود بهجت سنان: مرجع سابق، ص 86 ـ 87.

(3) الأستاذ/ يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص 38.

(4) الدكتور أحمد رجب عبد المجيد، ورفيق شاكر النتشة: التاريخ العربي الحديث ـ وزارة التربية والتعليم القطرية ـ الطبعة الرابعة 1975م ـ مطابع قطر الوطنية، ص 162.

(5) الدكتور عبد العزيز محمد المنصور ـ التطور السياسي لقطر في الفترة ما بين 1868 ـ 1916م الطبعة الثانية (الكويت) سنة 1980، ص 20.

وأول ما استقرت أسرة آل ثاني ـ بعد انتقالها من جنوب البلاد وشرقها ـ في (الزيارة) وهي مدينة سياحية ـ شمال غرب قطر ـ حيث ولد فيها ثاني جد العائلة[1]. ثم انتقلت الأسرة إلى بلدة (فويرط) ـ شمال شرق قطر ـ ومنها إلى الدوحة حوالي عام 1847م. وبرزت في هذه المدينة الأخيرة شخصية الشيخ (محمد بن ثاني) الذي وجد في ابنه الشيخ (قاسم) ويشتهر (بجاسم بن محمد) خير عون له. وقد أجمع المؤرخون وأعيان البلاد، على أن الشيخ قاسم يعتبر بحق هو المؤسس الفعلي لإمارة قطر قبل الاستقلال.

وقد جاء وصول آل ثاني إلى السلطة في الدوحة، نتيجة لمركزهم المالي المتميز، حيث كان (ثاني) جد الأسرة من تجار اللؤلؤ المشهورين. وقد مكنتهم تلك الثروة من أن يؤلفوا القبائل من حولهم ومنحتهم مركزاً مميزاً بالنسبة للقبائل الأخرى[2].

## ثانياً: قطر وعلاقتها بالأتراك العثمانيين

غزا العثمانيون في أوائل العقد التاسع من القرن السادس عشر مقاطعة الأحساء في شرق شبه الجزيرة العربية المجاورة لقطر واحتلوها. ولكن حكمهم لها كان اسمياً نظراً لتعرض الولاة عليها للمقاومة المستمرة. وعندما بدا العثمانيون يحاولون بسط نفوذهم على الخليج العربي في أواخر الستينيات من القرن التاسع عشر، وجدوا أن بريطانيا قد سبقتهم إلى شواطئ الخليج، وقاومت محاولاتهم للسيطرة على هذه الشواطئ مستعينة بمعاهداتها التي عقدتها مع شيوخ الخليج تارة، وبقوتها البحرية تارة أخرى.

وفي يوليو من عام 1871 وصلت حملة تركية إلى قطر. وقد علل (مدحت باشا) والي بغداد العثماني آنذاك سبب مد نفوذ العثمانيين إلى قطر بأن القبائل البدوية تحت زعامة الأمير سعود الوهابي في نجد تعرّض سلامة الإمارة للخطر. وأعلن العثمانيون بعد وصولهم أن قطر أصبحت قائمقامية تابعة إدارياً لمتصرف الأحساء الذي يرجع في أموره إلى والي العثمانيين في البصرة. ولم يكن النفوذ التركي العثماني في قطر يتعدى حدود مدينة الدوحة وضواحيها القريبة.

(1) د. خالد العربي المحامي ـ الخليج العربي في ماضيه وحاضره ـ مطبعة الجاحظ بغداد 1972، ص 162.

(2) الدكتور عبد العزيز محمد المنصور، المرجع السابق.

وقد اعتبر المؤرخون الفترة الأولى بين عامي 1871 ـ 1893م سنوات التمرد والثورة على العثمانيين في قطر. أما الفترة الثانية والتي تمتد من عام 1893 حتى عام 1913 فقد اتسمت بتغير واضح في سياسة حاكم قطر الشيخ (قاسم بن ثاني) الذي تحوّل بولائه من الدولة العثمانية إلى الحكومة البريطانية مع ملاحظة أن الفترة الأولى كان فيها الشيخ قاسم بن ثاني هو الرجل الأول في قطر ويدير جميع الشؤون في إمارته. ولم تكن للعثمانيين إلا السلطة العسكرية في مدينة الدوحة وضواحيها[1].

ففي سنة 1893 وهي بداية الفترة الثانية أرسلت تركيا حملة إلى قطر اصطدمت بمقاومة من حاكم قطر الشيخ قاسم بن ثاني الذي استطاع أن يوقع بها هزائم عدة. في وقت كانت فيه بريطانيا تعدّ قوة بحرية، وتراقب الوضع في قطر عن كثب وقد دفع ذلك بالشيخ قاسم إلى أن يطلب الحماية البريطانية عن طريق رغبته في تجديد معاهدة سنة 1868م، بنفس الشروط التي وافق عليها شيوخ الساحل المهادن. وفي بادئ الأمر آثرت بريطانيا عدم الرد لاعتبار أن تركيا دولة صديقة لها. ولكنها عادت ـ بعد أن حاولت التوسط بين قطر والأتراك ـ إلى الوقوف بجانب قطر حتى يحل السلم مما أفشل الحملة التركية في إعادة السيطرة العثمانية على قطر. وكان ذلك في (19) أغسطس (آب) من عام 1915، بعد وصول القوة البريطانية. وبذلك انتهى الوجود العثماني في قطر[2].

## المطلب الثاني: قطر في ظل معاهدة (1916) م

أبرمت قطر مع بريطانيا معاهدة حماية في الثالث من شهر تشرين الثاني (نوفمبر) من عام 1916م. وقد وقّعها الشيخ (عبد الله بن قاسم آل ثاني حاكم قطر) واللفتنانت كولونيل (ب ـ ذكوكس) المعتمد السياسي البريطاني بالخليج، وذلك بعد انتهاء الوجود العثماني في قطر في التاسع عشر من شهر آب (أغسطس) من عام 1915م.

وقد تركت هذه المعاهدة لحاكم قطر استقلاله الداخلي، على أن تتولى بريطانيا. بموجبها الإشراف على شؤون قطر الخارجية ويقتضينا البحث في البداية أن نتناول الظروف التي أدت إلى عقد هذه المعاهدة مع بريطانيا ثم ننقل للحديث عن أهم بنود هذه المعاهدة، وبعد ذلك نورد أهم النتائج التي أسفرت عنها:

---

(1) الدكتور عبد العزيز محمد المنصور ـ نفس المرجع السابق، ص 146.

(2) الدكتور عبد العزيز المنصور، مرجع سابق.

## أولاً: الظروف التي أدت إلى عقد المعاهدة

تتمثل هذه الظروف في الصراعات الداخلية والخارجية التي سبقت حكم الشيخ (عبد الله بن قاسم آل ثاني) الذي وقّع المعاهدة نيابة عن قطر وهي:

1- محاولة الأتراك إيجاد منافس للشيخ قاسم بن ثاني بتشجيعهم لمحمد بن عبد الوهاب بن محمد بن ناصر الذي كانت تربطه علاقة مصاهرة مع آل ثاني. مما دفع بالشيخ قاسم إلى رفض المشاريع التركية لتقوية سلطاتها على قطر، ومحاربة خصمه والقبائل والقوات العثمانية التي ناصرته فدحرها وهرب على إثرها خصمه[1].

2- واجه الشيخ (قاسم بن ثاني) منافسة من أخيه (أحمد بن ثاني) الذي تسلم مقاليد قائمقامية قطر عام 1893 بعد حركة التمرد الكبرى التي قام بها القطريون ضد الأتراك واستطاعوا بها أن يوقفوا خطط تركيا في تقوية نفوذها على قطر. كما وافقت تركيا على أن يقوم الشيخ أحمد بن ثاني بأعمال شيخ الدوحة. وقد حاول الشيخ أحمد التقرب من بريطانيا ولكنها آثرت الإبقاء على الأوضاع القائمة كما هي. ورغم أنه كان قد اختير قائم مقام لقطر، فقد كانت السلطة الفعلية لأخيه الأكبر الشيخ قاسم بن ثاني في قرية (الوسيل). لكن مقتل الشيخ أحمد بن ثاني على يد أحد الخدم عام 1905م أحدث هزة للبريطانيين والأتراك، وأبرز دور الشيخ عبدالله بن قاسم بن ثاني الذي أتيحت له فرصة القيام بمسؤوليات إدارة مدينة الدوحة مع اعتماده على تلقي المشورة والتوصية من والده. واستطاع الشيخ عبد الله فيما بعد أن ينهض ويتمرس بشؤون الحكم والإدارة لفترة طويلة مما جعله مؤهلاً لأن يأخذ دور رجل الدولة القوي[2].

3- وقوف السعودية بادئ الأمر إلى جانب الشيخ خليفة بن قاسم بن ثاني، وتردد إشاعات بأنه مرشح ليكون خليفة لوالده في الحكم. لكنها عادت وتراجعت عن تأييده عندما تمكن الشيخ عبد الله بن قاسم من الدخول في

(1) د. عبد العزيز المنصور، مرجع سابق، ص 28.

(2) محمد بن أحمد آل ثاني ـ مذكرات عن وقائع قطر التاريخية. مخطوط لجنة التاريخ قطر.

تحالف مع ابن سعود لحفظ ملكه من أي تقلب ضد إمارة قطر. كما أن بريطانيا التي كان له معها علاقة حسنة ساعدته في طرد الحامية التركية من الدوحة. وعلى إثر ذلك دخل مع بريطانيا في معاهدة 1916م التي جعلت قطر ضمن دائرة النفوذ البريطاني، وضمنت لها حماية من أي غزو خارجي. ولذلك اعتبر الشيخ (عبد الله بن قاسم بن ثاني) بحقّ الدعامة الثالثة في تاريخ قطر الحديث بعد جده الشيخ محمد ووالده الشيخ قاسم(1).

4- اعتبر البعض أن ازدياد تجارة السلاح التي كانت رائجة في تلك الأيام يمثل خطراً كبيراً على النفوذ البريطاني ومن أحد الأسباب التي أدت إلى عقد المعاهدة بين بريطانيا وقطر. لكن أغلب الآراء ذكرت أن مقدمات قيام الحرب العالمية الأولى، هي السبب المباشر التي أوجبت على بريطانيا، اللجوء للمعاهدة، من أجل تأمين مصالحها في منطقة الخليج، بغرض تجميع كافة قواها. ووحدة جهاتها، بعد إبرامها من قبل، عدة اتفاقيات مع أمراء ومشايخ الخليج الآخرين. وبذلك كانت المعاهدة البريطانية القطرية المبرمة في 1916/11/3 آخر معاهدة عقدتها بريطانيا مع حكام الخليج.

## ثانياً: أهم بنود معاهدة عام 1916م

تكونت المعاهدة البريطانية مع قطر من إحدى عشرة مادة:

وقد نصت المادة الأولى على تعهد قطر بالتعاون مع الحكومة البريطانية في القضاء على تجارة الرقيق والقرصنة وفي الحفاظ على السلم البحري بصفة عامة.

أما المادة الثانية فتعهدت بريطانيا بموجبها بإعطاء الحاكم ورعايا قطر وسفنهم جميع الضمانات والامتيازات التي أعطتها من قبل لشيوخ الخليج ورعاياهم.

وفي المادة الثالثة تعهد حاكم قطر بأن يمنع الاتجار بالسلاح في البلاد. ومقابل ذلك وافقت بريطانيا على منحه تسهيلات لشراء واستيراد الأسلحة اللازمة للمحافظة عل النظام والأمن داخل قطر وحماية حدودها.

(1) الدكتور عبد العزيز المنصور، مرجع سابق، ص 122، 124. والأستاذ/ يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص 46، 47.

وتعهد حاكم قطر لبريطانيا في المادة الرابعة بأن لا تكون له أية علاقة مع وكلاء أية دولة أخرى أو أن يستقبلهم دون موافقة الحكومة البريطانية. وكذلك بألا يؤجر أو يبيع أو يتصرف في أي جزء من أرضه لحساب دولة أخرى أو رعايا دولة أخرى.

وحظرت المادة الخامسة على قطر منح أية امتيازات لصيد اللؤلؤ أو أي احتكارات أو حقوق لمد أسلاك بحرية في أي مكان إلا بعد موافقة الحكومة البريطانية.

أما المادتان السادسة والسابعة فقد تناولتا العلاقات التجارية من حيث مساواة البريطانيين مع القطريين في دفع نسبة واحدة من الرسوم الجمركية والسماح للرعايا البريطانيين بالإقامة والاشتغال بالتجارة في قطر.

وأشارت المادة الثامنة إلى تعهد قطر باستقبال معتمد بريطاني إذا ارتأت الحكومة البريطانية ذلك بقصد المحافظة على مصالح الرعايا البريطانيين في البلاد.

كما أوجبت المادة التاسعة على قطر أن تسمح بإقامة دائرة بريد ومنشآت برق في البلاد وحمايتها.

أما المادة العاشرة فقد التزمت فيها الحكومة البريطانية بحماية أراضي قطر ورعاياها من كل اعتداء بحري أو قرصنة بحرية.

كما وافقت بريطانيا في المادة الحادية عشرة من المعاهدة على منح قطر المعونة عندما تتعرض لهجوم من خارج قطر.

ويتضح لنا من خلال مواد هذه المعاهدة أن بريطانيا تولت الإشراف على شؤون قطر الخارجية، وتركت لحاكم قطر استقلاله الداخلي. والجدير بالذكر أن معظم رؤساء الدوائر الحكومية كانوا من البريطانيين في الفترة الأولى من تنفيذ المعاهدة عدا وزارة المعارف التي استثنيت من تدخل المستشار البريطاني. وبذلك دخلت قطر بموجب هذه المعاهدة في دائرة الحماية البريطانية[1].

(1) د. سيد نوفل ـ الخليج العربي والحدود الشرقية للوطن العربي ـ دار الطليعة بيروت عام 1969م، ص 48.

## ثالثاً: نتائج معاهدة عام 1916[1]

أدت المعاهدة البريطانية القطرية المبرمة عام 1916 إلى نتائج عدن أهمها:

1- أنهت الوجود العثماني في شبه الجزيرة العربية، ووضعت حداً للصراع المستديم للسيطرة على قطر. كما أدت إلى تحول قطر إلى الحماية البريطانية والانسلاخ عن التبعية العثمانية.

2- استجابت بريطانيا لتحفظات الشيخ عبد الله بن قاسم آل ثاني حاكم قطر على بعض نصوص المعاهدة، لتضارب مضامينها، ومنافاتها للواقع الذي تنعم به قطر، منذ تطلعاتها الأولى نحو الحرية، والاستقلال الذاتي، عن صراعات الدول الطامعة بالسيادة على قطر، إلى جانب وضعها الفريد بالنسبة لدول الخليج. حيث كانت قطر، أبعد ما تكون عن السيطرة المباشرة للدولة العثمانية أو السيادة البريطانية. حتى أن المعاهدة نفسها لم تتضمن عبارة سيادة بريطانيا على قطر، إنما كانت تحمل اسم معاهدة حماية قطر. وقد وضع هذا النصّ ـ بشكله القانوني ـ قطر تحت السيادة، إنما أعطاها الاستقلال المربوط بالحماية، بتنفيذ بعض المصالح المشتركة[2].

وعلى أثر تجاوب بريطانيا مع تحفظات حاكم قطر الشيخ عبد الله فقد أعلن بنفسه موافقته على المعاهدة، ورغبته في تنفيذ نصوصها.

3- وفيما يتعلق بالتنظيم الاجتماعي في ظل المعاهدة البريطانية القطرية فإن مفهوم الأسرة أو العشيرة بوحدتها البشرية المتكاملة والمؤلفة من مجموع أفرادها، كانت تمارس شكل الحكم القبلي للإمارة، بالتعاون مع باقي العشائر أو الأسر المتعاطفة معها، والمرتبطة بها ارتباطاً مباشراً، سواء أكانت هذه الروابط مصاهرة أم مصالح معيشية. وفي هذا دلالة على أن المجتمع القطري كانت تتمثل فيه طبقة أصحاب النفوذ وهي أسرة آل ثاني الحاكم، وعامة الشعب من خلال وجود من يمثل كل عشيرة.

(1) الأستاذ يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص 48.

(2) الأستاذ يوسف محمد عبيدان ، مرجع سابق، ص 48.

ومهما يكن نوع التنظيم الاجتماعي لشعب قطر الذي كان يعيش في ظل الأسرة التي تشكل مسلك الحكم الأوتوقراطي العائلي الأسري[1] فإن التاريخ شهد لأسرة آل ثاني الحاكمة في قطر بأنها خطت فيما بعد - كما سنرى - خطوة تاريخية مهمة في تطوير حكمها الحديث إلى نظام دستوري مؤقت عام 1970م سابقة بذلك إمارات الخليج جميعاً باستثناء الكويت.

واستمر الوضع على هذا الحال للمفهوم القبلي في إدارة شؤون الحكم في قطر حتى اكتشاف النفط في عام 1937م ومن ثم تصديره للخارج في عام 1949م. واستطاعت قطر أن تسّخر موارد النفط لتطوير الحياة الاجتماعية والسياسية الثقافية والاقتصادية بقصد الانتقال إلى مفهوم الإداري السليم لتصريف شؤون الحكم تماشياً مع مفهوم العصر الحديث.

وخلاصة القول:

فإن معاهدة عام 1916م بين بريطانيا وقطر قد ألزمت بريطانيا بحماية أراضي ورعايا قطر وتجنيبها أي غزو خارجي يتهددها مع ترك مصير السياسة الخارجية للإمارة بيد الحكومة البريطانية وبالتوافق والتفاهم والاستشارة.

فلا يجوز على ضوء المعاهدة لقطر الاتصال بالدول الأجنبية وعقد الاتفاقات السياسية معها إلا بموافقة بريطانيا، كما لا يحق أيضاً لقطر التنازل أو التخلي عن أي جزء من أرضها دون موافقة بريطانيا المسبقة أو أن تمنح أي امتياز وخاصة فيما يتعلق بالنفط أو المعادن لأي دولة أو شركة أجنبية دون استشارة الحكومة البريطانية.

أما فيما يتعلق بالسياسة الداخلية فقد اعترفت المعاهدة باستقلال قطر في تسيير شؤونها الداخلية وتركت الحرية للحاكم لتنفيذ سلطاته التشريعية والتنفيذية بصفة مطلقة مع وضع مراقبة أو إشراف على القضاء في المجالين المدني والشرعي، إلى جانب حق قطر في تسيير كافة الأمور المتعلقة بالتعليم والصحة العامة وحفظ الأمن وغير ذلك من أعمال الحكومة. كما كان يساعد الحاكم مستشارون بريطانيون في شكل موظفين على رأسهم وكيل سياسي يستمد صلاحياته من المقيم السياسي البريطاني في الخليج. وينحصر دور الوكيل السياسي في تقديم النصح والإرشاد والمشورة للحاكم ولا

(1) الأستاذ/ رياض نجيب الريس - صراع النفط في الواحات - ص 217.

يكون رأيه في بعض الأحيان ملزماً وذلك طبقاً للموضوع المطروح ومدى أهميته بالنسبة لبريطانيا. ولقد كان لقطر وضعها الفريد بين إمارات الخليج لقبولها المعاهدة بمحض إرادتها وموافقتها المعلنة على الشروط المبرمة كما أسلفنا وتجاوب حاكمها بإيجابية مع هذه الشروط وتطبيقه لبنودها، وبإعلانه الصريح عن موادها.

وتجدر الإشارة هنا أن جوهر العلاقة القطرية البريطانية يختلف اختلافاً بيناً عن بقية إمارات الخليج حيث لم يعرف النفوذ البريطاني أثراً فعلياً في قطر إلا بعد توقيع المعاهدة عام 1916، ثم أن نظام الحماية البريطانية على قطر تم بمحض إرادتها بعد أن ارتأى حاكمها آنذاك الشيخ عبد الله بن قاسم آل ثاني أهمية التعاون والتحالف مع الحكومة البريطانية طالما أن هذا التحالف والتعاون يضمنان لقطر السيادة والاستقلال الذاتي ويجنبانها تهديد أي غزو خارجي.

وكانت قطر - شأنها شأن سائر إمارات الخليج العربي الأخرى في ظل الحماية البريطانية - تفتقر إلى الشخصية القانونية في إطار القانون الدولي العام؛ وذلك لأن معاهدتها مع بريطانيا جعلتها من عداد الدول المحمية التي تتمتع باستقلالها الداخلي دون أن تكون لها الشخصية القانونية الدولية.

وقد حاولت قطر في أوائل الستينيات الحصول على بعض مظاهر الشخصية القانونية الدولية عن طريق اشتراكها في بعض ألوان النشاط الدولي وذلك بانتمائها إلى منظمات فنية تابعة للأمم المتحدة، كمنظمة اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية واشتراكها في مؤتمرات ذات صبغة سياسية واقتصادية معاً كمؤتمرات النفط[1] ومؤتمرات مقاطعة إسرائيل.

واستمر العمل بمعاهدة عام 1916م حتى إعلان الاستقلال التام في الثالث من شهر أيلول (سبتمبر) من عام 1971م وبذلك أصبحت قطر دولة حرة مستقلة ذات سيادة تمارس سلطانها في الداخل والخارج، وقامت باستبدال تلك المعاهدة مع بريطانيا بمعاهدة صداقة جديدة.

(1) انضمت قطر إلى منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبيك) في أول جلسات انعقادها بفنزويلا عام 1961. علماً بأن إنشاء هذه المنظمة كان عام 1960م.

## المطلب الثالث: التنظيم السياسي والإداري لقطر قبل الاستقلال عن بريطانيا

### مقدمة:

ظلت قطر مرتبطة بمعاهدة الحماية البريطانية منذ عام 1916 وحتى استقلالها في الثالث من سبتمبر (أيلول) عام 1971م.

ونحن هنا نود أن نتحدث عن التنظيم السياسي والإداري في قطر في الفترة التي سبقت الاستقلال والتي واكبت ظهور النفط. وقد وفر هذا المورد لقطر إمكانيات مالية كبيرة استطاعت به أن تحقق التنمية والنهضة في كل المجالات الاقتصادية والثقافية والسياسية والاجتماعية. كما عملت على وضع القواعد والأسس لتحديث الدولة بما يمكنها من اللحاق بركب الدول الحديثة.

وإن نظرة فاحصة على الحكم في قطر خلال الفترة التي سبقت الاستقلال قبل وبعد ظهور النفط توضح لنا أن نظام الحكم كان قبلياً عشائرياً مستمداً من الشريعة الإسلامية. وكان يقوم على قواعد دستورية عرفية وما تواتر السكان عليه من عادات وتقاليد وأعراف مرعية[1]. وقد كان السكان ينظرون إلى الحاكم على أنه ولي الأمر المطاع الذي له عليهم السمع والطاعة فيما يقوله ويصدره من تعليمات. وبالإضافة إلى ذلك فإن الحاكم الذي يلي الحكم بمبايعة أهل الحل والعقد يجمع في يده كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فهو الحاكم والمشرع والمنفذ والقاضي. فقد كان يفصل بنفسه في كل القضايا وفق الشريعة أو عن طريق قضاة الدين. ويستنتج من ذلك أنه لم يكن هناك أي تشريع أو قانون مكتوب وإنما كانت الغلبة والسيادة للعرف والعادات والتقاليد الموروثة المستمدة من الدين الإسلامي[2].

وإن كنا قد وجدنا ـ بعد ظهور النفط ـ بعض القوانين المنظمة لبعض الإدارات أو الأجهزة الحكومية التي صدرت مع بداية النهضة الإدارية في أوائل الستينيات.

---

(1) الأستاذ يوسف محمد عبيدان ـ مرجع سابق ـ ص 175.

(2) الأستاذ محمد السيسي ـ من محاضرة بعنوان التنظيم الإداري للدولة ـ الدورة الإدارية لوزارة التربية والتعليم القطرية ـ مارس 1974م. ص 8.

لكن هذا التنظيمات الإدارية لم تعبر بصورة واضحة عن قسمات محددة لنظام حكم حديث وإنما تبلورت معالم نظام الحكم واتضحت قواعده مع صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم عام 1970م.

وحديثنا عن التنظيم السياسي والإداري في الفترة التي سبقت الاستقلال ينقسم إلى ثلاثة فروع:

الفرع الأول: العوامل الاجتماعية وأثرها في تشكيل المجتمع القطري.

الفرع الثاني: تطور النظام الإداري في قطر منذ بداية النهضة الإدارية عام 1961 وحتى صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم عام 1970م.

الفرع الثالث: ملامح النظام الأساسي المؤقت للحكم الصادر عام 1970 باعتباره أول دستور مدون في البلاد.

## الفرع الأول: العوامل الاجتماعية والاقتصادية وأثرها في تشكيل المجتمع القطري

### أولا: العوامل الاجتماعية

لا شك أن للعوامل الاجتماعية أثراً كبيراً في تشكيل أي مجتمع إذ بقدر تجانس عادات المجتمع وتقاليده، وبقدر معتقداته ومشاعره، يكون انصهاره وتماسكه في إطار واحد يتحرك نحو أهداف اجتماعية واحدة وغايات واحدة.

ومن نعم الله على المجتمع القطري أن يكون الإسلام هو المحرك الأساسي لكل محاور حياته. فهو الموّجه لسلوكه، وضابط تنظيمه، ومحقق آماله، في التماسك والترابط والتآلف[1]. ومن ثم فإن النظام الأساسي المؤقت حرص على أن يؤكد في مادته الأولى ذلك فنص على أن: (الإسلام هو دين الدولة وأن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع).

ولا عجب أن نرى العلاقات بين أبناء المجتمع القطري وقد سادتها القيم والبساطة والترابط والتآلف وابتعدت عن التعقيد والفتن.

ففيما يتعلق بالتماسك البشري فقد تحقق على مراحل حيث رافقت عملية الاستقرار على الأرض القطرية ظواهر من المدخلات والتنافر القبلي حيث توالت

(1) لجنة من وزارة التربية والتعليم: الأساتذة "أحمد منصور، سليمان الستاوي، أحمد السطوحي" (كتاب المجتمع القطري) ـ طبعة معدلة ومنقحة، الطبعة السادسة ـ إصدارات وزارة التربية والتعليم القطري ـ ص 41.

الانقسامات بين القبائل بعضها بعضاً، وكذلك ما نشب من صراعات بين العشائر وانعكاس آثار ذلك على المجتمع الضيق المحكوم بسيادة رئيس القبيلة الذي يجسد سلطة الوالد[1].

وتواجدت على أرض قطر أبناء عشائر ضارية في القدم، أصيلة العرق والتراث. ومن العوامل الاجتماعية المهمة: اللغة العربية حيث كانت الدعامة الأولى إلى جوار الدين الإسلامي في الحفاظ على وحدة المجتمع القطري وصلابته وتماسكه. ورغم الحماية الأجنبية التي تمثلت في الأتراك ثم البريطانيين إلا أنها لم تستطع زعزعة أبناء الشعب القطري عن لغته العربية.

كذلك سلم المجتمع القطري من مؤثرات التقسيم ووجود الأقليات. ولا نجد اختلافاً في اللهجات المحلية. وانطلاقاً من ذلك نص المشرع القطري في النظام الأساسي المؤقت للحكم على أن: (اللغة العربية هي لغة الدولة الرسمية وشعبها جزء من الأمة العربية).

وكان لعامل اللغة أكبر الأثر في الحفاظ على وحدة المجتمع القطري وأصالته وفكره وشعوره. ثم هناك عامل الدين الإسلامي حيث جعل المجتمع القطري من الدين الإسلامي وتعاليمه السمحاء المستوحاة من القرآن الكريم والسنة النبوية منهجاً لحياته العامة والخاصة. وبفضله تآلفت قلوبهم رغم الحروب القبلية والنفوذ الأجنبي. ويسود المذهب الحنبلي غالبية أبناء الشعب القطري، وعليه المعوّل في الإفتاء، والقضاء الشرعي، والمعاهدات والعبادات. وهذا بالطبع لا ينفي ما عليه البعض من السكان من المذاهب الثلاثة الأخرى. ولقد كان تأثير المذهب السلفي (الوهابي) الذي وفد إلى قطر من أواسط نجد بالمملكة العربية السعودية واضحاً في قطر، بصورة أكثر من تأثر بعض جيرانها به، بسبب الصلة المستمرة والمتميزة سكانياً وجغرافياً بين قطر والمملكة العربية السعودية.

وهناك أيضاً من العوامل الاجتماعية: عامل العادات والتقاليد حيث استمد المجتمع القطري عاداته وتقاليده من الإسلام الحنيف في جميع مناحي الحياة المختلفة

---

(1) محمد بن احمد آل ثاني - مذكرات عن وقائع قطر التاريخية - مخطوط - لجنة تاريخ قطر.

وانحدرت إليه من الآباء والأجداد، ولها في نفوس أبناء الشعب القطري التقدير والاحترام، كما لها سلطة التوجيه والسلوك وواجب الطاعة[1].

ويخاطب الناس في هذا المجتمع بعضهم بعضاً على قدم المساواة فلا ألقاب ولا رتب، ولا تكلف في الحديث، وإنما يسوده الصراحة والوضوح مع ذكر الأسماء مجرّدة، ومع وجود الاحترام للكبير، والعطف على الصغير.

ولا نجد بين الحكام والمحكومين حواجز أو موانع، ولهذا جاء التجاوب، وسادت روح البساطة والصدق والصراحة. وقد عبر عن هذه العادة الحميدة أمير دولة قطر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني في حديثه لصحيفة إيطالية فقال[2]: "في السادسة والنصف من كل صباح أقابل الناس بصورة غير رسمية في المجلس وهذا اللقاء مفتوح يستطيع كل من يرغب من أبناء الشعب المشاركة فيه وهذه العادة لم أستحدثها أنا وإنما توارثتها عن آبائي وأجدادي. كما أن هذه العادة ليست مقصورة علي فقط بل هي مشتركة بين كافة أبناء الشعب. وفي المجلس يأتي عادة زوار للسلام ومن كانت لديه مشكلة حللناها حسب الطريقة التقليدية. وبعد ذلك وحوالي الثامنة أتوجه إلى مكتبي ـ ويقصد هنا قصر الدوحة ـ لتصريف أمور الدولة وشؤونها". كما يلاحظ أن عادات الأفراح والأتراح كلها عادات واحدة ومتشابهة. أما بالنسبة لعنصري الثقافة والتعليم فلهما أثر مهم على حياة المجتمع القطري. وقد اقتصر التعليم قديماً في قطر ـ قبل بداية التعليم الحديث في أوائل الخمسينيات ـ على تدريس القرآن الكريم، والسنة النبوية، واللغة العربية وشيء من الحساب في الكتاتيب. وكان القليل من السكان يحرصون على تعليم أبنائهم وبناتهم فيها.

ولقد أدى اهتمام الدولة بالتعليم منذ الخمسينيات عقب ظهور البترول وتصديره وحتى الآن أن جعلته لطلابها وطالباتها مجاناً في جميع المراحل بما فيها جامعة قطر والدراسة بالجامعات العربية والأجنبية. إيماناً من الدولة بإسهام العامل الثقافي في الحفاظ على وحدة الثقافة والفكر بقصد توفير الكفاءات العلمية من شباب وفتيات

---

(1) الأساتذة أحمد منصور، سليمان الستاوي، أحمد السطوحي ـ مرجع سابق ـ ص 24.

(2) جاء هذا ضمن الحديث الصحفي الذي أدلى به الشيخ خليفة الأمير الحالي لصحيفة أوجي الإيطالية في 1974/12/16م (كتاب مجموعة الأحاديث الصحفية للأمير) ـ الصادر عن وزارة الإعلام والثقافة ـ الدوحة.

قطر ليساهموا في بناء المزيد من النهضة لبلدهم بدلاً من الاعتماد باستمرار على الأجانب.

ونستطيع القول هنا: بأن العوامل الاجتماعية السالفة الذكر ساعدت كثيراً على بلورة وتشكيل المجتمع القطري. وأصبحت الأسرة القطرية الواحدة بفضل تماسكها وترابطها ـ حكاماً ومحكومين ـ وحدة مترابطة. ورغم تعقيدات المدنية الحديثة وما حملته من أفكار وأنماط معيشية فلا زال المجتمع القطري ينعم بفضل تعاون أبنائه بأسباب الترابط، والتآخي، والألفة، والمحبة.

وسكان قطر غالبيتهم من أصل بدوي وقد بلغ عددهم ـ في تعداد أجرته الحكومة للسكان عام 1972 ـ مئة وثمانين ألف نسمة[1]. وحالياً يزيد عددهم عن نصف مليون نسمة. وبذلك تعتبر قطر من البلاد القليلة السكان بالنسبة لمساحتها التي تبلغ أحد عشر ألفاً وثلاثمائة كيلو متراً مربعاً ما عدا الجزر التابعة لها.

## ثانياً: العوامل الاقتصادية

إن أول ما يلفت الانتباه أن اقتصاد قطر ـ شأنها في ذلك شأن سائر إمارات الخليج ـ قبل النفط كان يعتمد بالدرجة الأولى على ما تجود به مياه الخليج العربي الغني بثروات اللؤلؤ والأسماك، بالإضافة إلى اشتغال قسم من الناس بالتجارة وبناء السفن، وقد أسهم اقتصاد قطر في الثلاثينيات في تشكيل وبلورة المجتمع القطري قبل أن ينتقل إلى مرحلة الاعتماد على النفط مع بداية الخمسينيات.

ونلاحظ أن تحول السكان إلى النفط والاعتماد عليه جاء سريعاً وشاملاً نظراً لما كانوا يتحملونه من مشقة قصوى ومخاطرة بالحياة في الغوص، وخوض غمار البحر. بينما العمل في النفط يمتاز بالسهولة والمردود المادي المضمون والوفير. علماً بأن قطر اعتمدت أول الأمر على الخبرات والأيدي الفنية الأجنبية في صناعة النفط التي ـ تدفقت على البلاد.

إذن لا غرو إذا أطلقنا على الاقتصاد القطري قبل النفط بأنه اقتصاد اللؤلؤ والاتجار به، أما بعد النفط فقد اعتمد هذا الاقتصاد اعتماداً كلياً وبالدرجة الأولى

(1) أجرت الحكومة القطرية آخر تعداد للسكان عام 1972م.

على النفط. وحديثاً أضيف إليه الغاز، ويشكل الدخل الناتج عن النفط ما نسبته 95٪ من الدخل القومي.

وقد عملت في مجال استخراج النفط عند اكتشافه شركة نفط قطر المحدودة في المنطقة الغربية من البلاد كما عملت شركة شل المحدودة في استخراج النفط من المنطقة الغربية من البلاد ومن المناطق البحرية الشرقية الخاضعة لسيادة الدولة. بالإضافة إلى شركة ونترشل الألمانية واتفاقية هولكر، وشركة البندق المحدودة (على الحدود البحرية الفاصلة بين قطر وأبو ظبي): على أن يكون استثمار حقل البندق مناصفة بين الدولتين : قطر والإمارات العربية.

وقد أبرمت دولة قطر مع شركة شل اتفاقية في 1973/1/5 واتفاقية أخرى مع شركة نفط قطر في 1973/1/10 حصلت الدولة بموجبهما على حصة مشاركة قدرها 25٪ من امتياز كل من الشركتين.

وبعد سنة أبرمت قطر اتفاقيتي مشاركة جديدتين معهما ارتفعت بموجبهما حصة مشاركة قطر في امتياز كل منهما إلى 60٪ على أن يبدأ التنفيذ من أول يناير (كانون الثاني) من عام 1974م.

وقد أعلن عن امتلاك الدولة للثروة النفطية القطرية أمير دولة قطر آنذاك الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني[1] بقوله: "وأما عن تنمية ثروتنا الاقتصادية فقد كانت تتطلب استكمال سيطرتنا الوطنية على ثروتينا الطبيعيتين البترول والغاز وهو ما عمدنا إلى تحقيقه في شهر ديسمبر من العام الماضي بإعلان قرار نقل ملكية الحصة المتبقية في يد الشركتين الأجنبيتين العاملتين في البلاد وقدرها 40٪ إلى الدولة ممثلة في المؤسسة العامة القطرية للبترول. وبمقتضى هذا القرار تصبح حقوق وأموال الشركتين المذكورتين ملكاً خالصاً لنا. وبانتقال هذه الملكية الكاملة إلينا تتحقق سيطرتنا الكاملة على بترولنا ومشتقاته وما يتصل بهما من عمليات الإنتاج والتصدير والصيانة والتجارة"[2].

(1) جاء ذلك في الخطاب الذي ألقاه أمير دولة قطر في مجلس الشورى في 1975/12/16م.

(2) كانت هذه الكلمة لأمير قطر بمناسبة دور الانعقاد الرابع لمجلس الشورى علماً بأن المادة (50) من النظام الأساسي المؤقت المعدل تتطلب أن يلقي الأمير كلمة مع افتتاح كل دور انعقاد جديد لمجلس الشورى يستعرض فيها إنجازات الدولة وسياستها الداخلية والخارجية.

ويذكر أنه مع بدء تصدير النفط في أوائل الخمسينيات وما وفره هذا المورد من إمكانيات مالية كبيرة، تسارعت عجلة البناء والتمية في قطر لوضع القواعد والأسس لتحديث الدولة ولتكون على مستوى عالم اليوم من تقدم وتطور. ذلك التحديث الذي امتد إلى كافة نواحي الحياة السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية. وقد أشار إلى هذه الخطوات البناءة التي خطتها قطر قبل استقلالها التام في 1971/9/3م أمير قطر آنذاك في كلمة له عشية الاستقلال قائلاً: "لقد سعينا جاهدين سوياً قبل استقلالنا التام لتحقيق نهضة شاملة في بلدنا العزيز وخطونا في هذا السبيل خطوات واسعة كان لها أثرها الملموس في الارتقاء بمستوى مجتمعنا في كل النواحي"[1].

وأدركت قطر بعد سنوات من الاستقلال أنه لا بد وأن تتجه نحو تنويع مصادر الدخل القومي والتقليل ما أمكن من الاعتماد على مصدر واحد درءاً للخطورة التي تكمن من وراء ذلك. وبدأت بالصناعة وأولتها جل اهتمامها. وأقامت العديد من المصانع الضخمة التي تعتمد على الغاز والنفط بالدرجة الأولى: كالبتروكيماويات والأسمدة الكيماوية وتسييل الغاز الطبيعي ومصفاة البترول بالإضافة إلى مصنع للحديد والصلب، وآخر للإسمنت، والعديد من المصانع المتوسطة والتحويلية، والخفيفة، والأغذية، وغيرها.

ولقد اهتمت دولة قطر أيضاً بالزراعة وتشجيعها وزيادة الرقعة الزراعية في البلاد حتى أصبح عدد المزارع الكبيرة في قطر يزيد عن ألف مزرعة.

أما التجارة فقد ازدهرت مع تشجيع الحكومة وإنشاء المطار والموانئ البحرية وشق طرق المواصلات الحديثة التي تربط قطر برياً مع دول العالم وكذا إعفاء الشركات الوطنية المساهمة من الضرائب.

## الفرع الثاني: تطور النظام الإداري في قطر[2] منذ عام 1961 وحتى صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم عام 1970

إن كل مطلع على شؤون منطقة الخليج يعلم أن نهضة قطر الحديثة ترجع لبداية الستينيات والتي شملت مختلف ميادين التنظيم الإداري والسياسي والاقتصادي

(1) ألقى هذه الكلمة الأمير من الإذاعة والتلفزيون مساء الثاني من شهر سبتمبر (أيلول) عام 1971م بمناسبة إعلان استقلال دول قطر.

(2) الأستاذ يوسف محمد عبيدان، مرجع سابق، ص 48.

والاجتماعي والثقافي. وتزامنت بداية هذه النهضة مع تسلم الشيخ خليفة بن حمد الثاني مسؤولياته ومهامه العليا السابقة على الاستقلال كنائب للحاكم قبل توليه مقاليد الحكم في الثاني والعشرين ومن فبراير (شباط) من عام 1972م عقب الاستقلال.

ولا شك أن استحداث النظام الإداري في قطر يشكل جانباً بالغ الأهمية من جوانب النهضة في البلاد. ونحن مع الرأي بأن نقطة البداية في تنظيم أي مجتمع هي توفير إدارة متكاملة تقوم على الخدمات العامة الكفيلة التي تعيش فيه ومتطلبات رخائها في مختلف النواحي.

ومما لا شك فيه أن عبء تنظيم الإدارة يقع على عاتق السلطة العليا التي تضطلع هي نفسها بإنشاء أجهزتها التنفيذية التي تتكون من مجموعها الإدارة الحكومية مع تحديد المبادئ الأساسية التي تؤدي بمقتضاها تلك الأجهزة نشاطها في شتى المجالات.

ولما كان التشريع هو وسيلة السلطة العامة لتحقيق الصالح العام واللبنة الأولى في إرساء أسس أي بناء إداري أو تشييد أي جهاز حكومي أو إقامة أي تنظيم مرفقي فقد بدا من الضروري، والبلاد راغبة في إنشاء نظام إداري حديث، البدء بإنشاء جريدة رسمية للحكومة تنشر فيها القوانين. وكان أن صدر في الثاني من شهر يناير (كانون الثاني) عام 1961 القانون القطري الأول بإنشاء هذه الجريدة (الرسمية) ثم تلاه القانون رقم (2) لتنظيم مهنة الطب والقانون رقم (4) لتنظيم مهنة الصيدلة باعتبار أن هذه القوانين أساسيات في المجتمع القطري الحديث في مجالي الاقتصاد والصحة. وقد تناولت هذه القوانين ترتيباً للأجهزة الإدارية وتحديداً لاختصاصاتها وتعييناً لإشرافها على هذه المجالات.

وبرزت الحاجة الملحة لتنظيم أهم الإدارات في البلاد والتي يقع عليها عبء تسيير عمل الحكومة فصدر القانون رقم (1) لسنة 1962م بتنظيم الإدارة العليا للإدارة الحكومية. والجديد في هذا القانون أنه استحدث ولأول مرة هيئة إدارية عليا مركزية يشرف عليها نائب الحاكم في ذلك الوقت وجعل اختصاصاتها في خمسة أمور كبرى هي:

**أولاً:** إعداد سياسة عامة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والاداري.

**ثانياً:** اقتراح القوانين والمراسيم المنظمة للسياسية العامة للحكومة في مختلف النواحي.

**ثالثاً:** إصدار اللوائح والقرارات والأوامر والنشرات الإدارية اللازمة لتنفيذ السياسة الحكومية.

**رابعاً:** الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

**خامساً:** تعيين الموظفين وإعفاؤهم من مناصبهم وفقاً لأحكام القانون.

وعين هذا القانون للإدارة العليا إدارة عامة يتولاها المدير العام للحكومة الذي يعين بقرار من نائب الحاكم ويكون مسؤولاً مباشرة أمامه وتتكون من ثلاث إدارات هي:

إدارة الشؤون المالية وإدارة الشؤون الإدارية وإدارة شؤون البترول. كما تضمن القانون نفسه إنشاء إدارة للشؤون القانونية.

ولا شك أن هذا القانون بالمعنى الإداري قد حقق أهداف الإدارة المهمة بما يلائم الظروف وقت صدوره. كما نظم أدواتها وراعى مبادئها وغاياتها. وأخذ بالقواعد الحديثة التي يجب أن تقوم عليها الإدارة العصرية وذلك من حيث: خضوع الإدارة للقانون ووجود الأدوات القانونية المتعددة في ظل مبدأ تدرج القواعد القانونية من: قانون، ولائحة، ومرسوم، وقرارات إدارية. وكذلك من حيث تطبيق مبدأي التخطيط والتوجيه بمفهومهما الإداري ليقوم على تصور عام لأهداف الدولة وترجمة هذه الأهداف إلى واقع ملموس.

بالإضافة إلى التنظيم ـ باعتباره دعامة من دعامات البناء الإداري ـ إذ إنه يرسم ما تقوم به الإدارة من أعمال ويقسم الإدارة إلى أجهزة ويحدد سلطات كل جهاز واختصاصاته ويقر مبدأ التفويض وبذلك يجمع ـ حتى تصدر السياسة العامة في أعلى كفاءتها ـ بين التنظيم التنازلي والتنظيم الاستشاري، والتنظيم الموضوعي، أو تنظيم الأداء.

ومما يجدر ذكره هنا أيضاً أن ذلك القانون بإنشائه إدارة مالية يكون قد وفر لكافة الأجهزة الحكومية المنشأة والمعهود إليها تنفيذ سياسة الدولة، نفقات ميزانية لسد حاجتها المالية ومواجهة نفقاتها وتأمين الموظفين الأكفياء للعمل فيها. وقد أنيط بهذه الإدارة المالية، إعداد الميزانية العامة ومراقبة تنفيذها ومراقبة الحساب الختامي

للدولة وإعداد الدراسات والبحوث المالية اللازمة لرسم وتطوير السياسة العامة للتنظيم المالي والحكومي.

كما أن القانون بإنشائه إدارة لشؤون البترول لأول مرة في قطر يكون قد أصلح نقصاً خطيراً وسد فراغاً ضخماً في هذه البلاد التي يرتكز كيانها الاقتصادي على هذه الثروة الطبيعية باعتبارها المورد الرئيس والأساسي فيها.

وقد أشارت المذكرة التفسيرية لهذا القانون إلى أن قطر مقبلة على تنظيم شامل لكافة مرافقها وأحوالها العامة ويترتب على هذا التطور والنشاط الكبير ازدياد حركة التقنين في البلاد. لذلك جاءت المادة الخامسة من قانون الإدارة العليا لتنص على إنشاء إدارة للشؤون القانونية لتتولى مراجعة التشريعات وإبداء الرأي القانوني في كافة المسائل التي تعرضها عليها دوائر الحكومة.

وبهذه الخطوة التي خطتها قطر بصدور هذا القانون المنظم للإدارة العليا للإدارة الحكومية تكون البلاد قد خطت الخطوة الأولى الرئيسة في سبيل إنارة طريق الإصلاح الحكومي العام والتمهيد لتنظيم الأجهزة التنفيذية الأخرى استكمالاً لأوجه ذلك الإصلاح.

وتنفيذاً لهذا القانون ـ الذي تؤرخ به الإدارة العامة في قطر ـ صدرت القرارات التنظيمية العامة بتحديد اختصاصات المدير العام للحكومة وتحديد اختصاصات كل من إدارة الشؤون الإدارية وإدارة الشؤون المالية وإدارة الشؤون القانونية.

وتوالى بعد ذلك إنشاء دوائر حكومية اقتضها حاجة البلاد في مجالات التعليم والعمل والصحة العامة والتجارة والبريد وغير ذلك من وجوه نشاط الدولة.

أما في مجال العمل والعمال فقد صدر القانون رقم 3 لسنة 1962 لينظم مجالاً لنشاط من أهم نشاطات الدولة وأعمقها أثراً في تطوير مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية وأعقبها إنشاء محكمة العمل بالقانون رقم 4 لسنة 1962 حيث كانت أول محكمة نظامية تطبق القانون الوضعي قبل إنشاء المحاكم العدلية عام 1971م. وتكون بذلك قطر ثاني دولة عربية بعد مصر تنشئ قضاء عمالياً متخصصاً. وقد تلا ذلك القانون رقم 5 لسنة 1962م بإصدار قانون المرافعات.

وجدير بالذكر أن قطر شأنها شأن الدول الحديثة في مجال التنظيم الإداري وبناء الجهاز الحكومي للدولة عرفت بجانب الإدارة المركزية أشخاصاً معنوية عامة لها قدر من الاستقلال الإداري وهي ما تعرف بالإدارة اللامركزية.

ففي نطاق اللامركزية المرفقية عرفت قطر المؤسسات العامة وكانت البداية بالقانون رقم (4) لسنة 1963 بشأن إنشاء غرفة تجارة قطر لتمثل المصالح التجارية والصناعية والزراعية لدى السلطات العامة. وتتابع بعدها إنشاء العديد من المؤسسات العامة في مختلف المجالات، حيث صدر القانون رقم (10) لعام 1974 بإنشاء المؤسسة العامة القطرية للبترول لإدارة المورد الرئيس للبلاد وهو النفط باعتباره يشكل أكثر من 95٪ من الدخل القومي.

ولم يقتصر البناء الإداري في قطر على تنظيم الحكومة والجهاز الإداري فيها والهيئات اللامركزية بنوعيها المحلي والمرفقات بل تجاوب القانون مع متطلبات المجتمع وحاجياته الجماعية فنظم الهيئات الخاصة ذات النفع العام، وكان القانون رقم (7) لسنة 1962 بإنشاء جمعية الكشافة القطرية نواة لهذا النوع من الهيئات ومقدمة لأن يصدر عام 1973 قانون الجمعيات التعاونية ثم قانون الجمعيات الخيرية.

أما في المجال الخاص أو النشاط الفردي فقد تتابعت القوانين منذ 1961 لتنظيمه، فصدرت القوانين المتعلقة بالشركات المساهمة والتموين والسجل التجاري والتسجيل العقاري ومزاولة مقاولات الأعمال والمباني والمدارس الخاصة.

وفيما يتعلق بمجال الوظيفة العامة فإن نجاح أي إدارة مرهون بكفاية القائمين على الأعمال الإدارية وتنظيم شؤونهم وحقوقهم وواجباتهم، وهؤلاء هم الموظفون. ولو رجعنا إلى القرارات العديدة المهمة التي صدرت عن السلطة العليا الإدارية لتبين لنا أن دور التشريع كان واضحاً في تطوير التنظيم الوظيفي في الدولة. حيث صدر قانون الوظائف المدنية رقم (9) لسنة 1967 في أكثر من مئة مادة تناولت الحالة الوظيفية للموظف منذ تعيينه إلى انتهاء خدمته في مبادئ حديثة تستهدف وصف الوظائف العامة وترتيبها وتقسيمها. كما وضع سياسة ثابتة وشروطاً محددة للتعيين والترقية والنقل والإعارة والندب وربط القانون المرتبات والعلاوات ومدد الترقيات بأساس قانوني مع تطبيق القواعد الحديثة في انتهاء خدمات الموظفين أو إنهائها مع إبراز أحكام مستحدثة تحيطها الضمانات القانونية بالنسبة لتأديب الموظفين.

وإيماناً بأهمية التدريب الذي يؤدي إلى زيادة المهارة والكفاءة في أداء العمل بطريقة منظمة، كان للتشريع القطري دور في تبني مبدئه إرساء لأحد الأسس الصحيحة للبناء الإداري وتدعيماً للجهاز الوظيفي. ولذلك صدر القانون رقم (15) لسنة 1964 بإنشاء معهد الإدارة ليقوم بإعداد القطريين الذين يلتحقون به إعداداً نظرياً وعملياً للوظائف الإدارية.

وكان لزاماً ـ مع إنشاء الجهاز الإداري للدولة على النحو السابق ومن أجل استكمال البناء الإداري السليم ـ أن تقيم الدولة الرقابة اللازمة على النشاط التنفيذي فيها بغرض التأكد من أن ما تم أو يتم مطابقاً لما استهدفته من سن القوانين في تلكم المجالات. ولقد تمثلت الرقابة في البداية في صورة الرقابة الداخلية وجمعت بين أنواع ثلاثة ضرورية ومناسبة للظروف آنذاك وهي:

1- رقابة عليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري وفقاً لأحكام القانون رقم (1) لسنة 1962 بتنظيم الإدارة العليا للإدارة الحكومية ممثلة في رئاسة تلك الإدارة العليا وبمعاونة جهاز الإدارة العامة الذي كان يعمل تحت الإشراف المباشر لهذه الرئاسة.
2- رقابة إدارية مباشرة عن طريق إدارة الشؤون الإدارية ومكتب التفتيش الإداري.
3- رقابة مالية مباشرة عن طريق الإدارة المالية ومكتب التفتيش المالي.

وعلاوة على ما سلف عرفت قطر صورة خاصة ومتميزة من تنظيم الرقابة وهي تلك التي تمارسها لجنة قانونية متخصصة يمكن اعتبارها من حيث التكليف القانوني نواة لغرفة قضائية إدارية. فكان أن صدر القانون رقم (16) لسنة 1963 بإنشاء لجنة التظلمات الإدارية لتختص بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في قرارات إدارية معينة حددها القانون. منها مثلاً: قرارات اللجنة الطبية التي تختص بالنظر في طلبات مزاولة مهنة الطب البشري أو طب الأسنان وتقويم الشهادات العلمية وغير ذلك من القرارات الإدارية. ونستطيع القول هنا بأن التشريع القطري أسهم منذ البداية في تنظيم نوع من الرقابة عن طريق لجنة التظلمات وهي كما تبدو صورة مبسطة للقضاء الإداري قصد بها تحقيق خطوة على طريق الرقابة الإدارية المنشودة.

وعبر تلك الأعوام التسعة منذ عام 1961م وحتى صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم في عام 1970 استقرت دعائم البنيان الإداري في قطر، وتنوعت أشكال الأجهزة الإدارية، واتسعت قاعدة الإدارة العامة، وتزايدت المرافق العام، وكثر عدد الموظفين والعاملين، وفتحت قطر أبوابها لصنوف شتى من النشاط الاقتصادي الحديث، وامتد العمران وزادت ثروة البلاد. وظهر في قطر نوعان من الهجرة للسكان وهما: الهجرة الداخلية من أبناء البادية وقرى ومدن قطر الأخرى والاستقرار في العاصمة

الدوحة للعمل في الوظائف الحكومية والأعمال التجارية والصناعية. والهجرة الخارجية وهي تشمل العمالة الوافدة للعمل بقطر بعد ظهور البترول طمعاً في الكسب وانتهاز فرص العمل. وقد جاءت هذه الهجرة من البلدان العربية والمجاورة كإيران والهند وباكستان ومن دول شرقي آسيا وأوربا وغيرها[1].

## الفرع الثالث: ملامح النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر الصادر عام 1970م

### أولاً: مقدمات الاستقلال

قبل ظهور النفط في قطر كان الاقتصاد القطري يعتمد ـ كما ذكرنا آنفاً ـ على صيد اللؤلؤ والاتجار به وصيد الأسماك وبناء السفن والاشتغال بالتجارة. أما الزراعة فلم يكن لها شأن باستثناء عدة مزارع معدودة لا تكفي حاجة أصحابها وذلك لأن طبيعة الأرض القطرية في معظمها صحراوي وحالت قلة الأمطار وندرتها دون ازدهار الزراعة فيها. فضلاً عن المناخ غير الملائم الذي يتسم بالحرارة معظم شهور السنة.

وفيما يتعلق بالرعي فقد كان البدو من سكان قطر ينتقلون في كل أنحاء البلاد مع جمالهم ومواشيهم طلباً للماء والكلأ نظراً لقلة المراعي.

وتم العثور على النفط في البلاد عام 1973م. وبدأت الحكومة بتصديره عام 1949. وبذلك تهيأ لقطر المورد المالي الذي ساعدها فيما بعد على تطوير الحياة الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية والثقافية والسياسية ونقلها إلى الحياة العصرية الحديثة.

وقد قامت بريطانيا في عام 1949 بتعيين وكيل عنها في قطر وانضم إليه آخرون عملوا بصفة مستشارين في بعض مكاتب الحكومة وخاصة في إدارة الأمن العام وغيرها من المصالح والإدارات الحكومية المختلفة.

وكان تعيين هذا الممثل البريطاني ارتقاباً لتوسع نطاق علاقات قطر بالعالم الخارجي نتيجة لتصدير النفط بصورة تجارية للخارج.

(1) الأستاذ يوسف محمد عبيدان ـ مرجع سابق ـ ص 432 وما بعدها.

ويرى بعض المهتمين بالكتابة[1] حول شؤون الخليج أن بعض الإنجليز لم يعملوا بصفة مستشارين حيث لم يكن هناك إلا مستشار واحد ألغى منصبه بعد تولي الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني الأمير لمنصب وزير المالية عام 1960م[2].

وإنما عمل هؤلاء الإنكليز بصفة مديرين إداريين في دوائر الحكومة نظراً لحاجة البلاد إلى الكفاءات الأجنبية بسبب عدم توفر الكفاءات القطرية العالية نتيجة تأخر التعليم وقلة عدد السكان. ولكن من الواضح أننا لم نلمس لأولئك المديرين أية سلطة أو نفوذ في التغلغل الإداري على عكس بعض دول المنطقة حيث كان التدخل الإداري البريطاني واضح الأثر.

ويجدر التنويه هنا إلى أن المستشار البريطاني في قطر حاول أن يتدخل في شؤون التعليم بالاقتصار على إرسال عدد محدود من الخريجين القطريين إلى الجامعات الأجنبية أو العربية إلا أنه قوبل بمعارضة شديدة من الشيخ (قاسم بن حمد آل ثاني) وزير المعارف آنذاك عام 1957م[3].

وقد انحصرت مهمة المعتمد البريطاني (المستشار) في مراقبة علاقات قطر الخارجية بصفته تابعاً لوزارة المستعمرات البريطانية وفي قيامه بتمثيل بريطانيا في قطر. كما وأسندت إليه مهمة قضائية وهي محاكمة الأوروبيين والهنود والباكستانيين. وكان يقوم في نفس الوقت بالمحافظة على مصالح التجار البريطانيين طبقاً لاتفاقية عام 1916م[4].

ونستطيع القول إنه لم يكن لبريطانيا دور واضح في سياسة البلاد الداخلية إلا في أضيق الحالات والحدود.

---

(1) ومنهم د. جمال زكريا قاسم ـ في كتابه (الخليج العربي ـ دراسة لتاريخه المعاصر بين عام 1945م ـ 1971م) ـ المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ـ معهد البحوث والدراسات العربية ـ القاهرة 1974م .

(2) نلاحظ انه لم يكن في قطر قبل الاستقلال سوى وزارتين احدهما للمعارف انشئت عام 1957 واخرى للمالية انشئت بالمرسوم الصادر في 1960/11/5م.

(3) ورد هذا القول بالمحاضرة التي ألقاها الدكتور كمال ناجي مدير وزارة التربية والتعليم السابق بمناسبة تأبين وزير التربية والتعليم السابق قاسم بن حمد آل ثاني عام 1977م.

(4) الأستاذ مصطفى مراد الدباغ ـ مرجع سابق ـ ص 73.

وبعد أن استقرت دعائم البنيان الإداري الحديث في قطر بعد عقدين من ظهور النفط وتصديره والحصول على موارده المالية، وبعد أن تنوعت وتحددت أشكال الأجهزة الإدارية كان من الطبيعي أن يكون هذا التنظيم الإداري للدولة المنطلق الطبيعي لخطوة دستورية آن لها أن تبدأ.

وإذا كان لكل شعب الحرية في أن يختار نظام الحكم الذي يعيش في كنفه وأن يقرر مصيره في ضوء ذلك حسب ظروفه وعاداته وتقاليده فإن من المسلم به بالطبع أن يكون نظام الحكم له نابعاً من تلك المعطيات وعكساً لها.

وذلك لأن ما يصلح لبلد كثير السكان قد لا يصلح لبلد قليل السكان وما يصلح لبلد أوربي عريق في التقدم والاستقلال والتجارب لا يصلح أن يطبق في بلد حديث الاستقلال والنشأة ومختلف في العادات التقاليد.

من هذا المنطلق درجت قطر على الأخذ بهذا المبدأ كركيزة ترتكز عليها دعائم الحكم الحديث. وهي في هذا لا تدعو إلى إغلاق النوافذ على العالم ولكنها تأخذ من تجارب الحكم في الدول الأخرى ما يناسب وضعها وكيانها وواقعها[1].

وإن نظرة نلقيها على دول الخليج نجد أنها جميعاً محكومة بنظام سياسي واحد يقوم على دعائم رئيسة. ومن هذه الدعائم عدم وجود أحزاب سياسية رسمية ومنع قيامها على أية صورة كانت. كذلك انتفاء وجود جماعات الضغط. كما يسود أنظمة الحكم في هذه الدول أيضاً حكم العائلة الواحدة من جهة والنظام الوراثي الناتج عن حكم الأسرة من جهة أخرى وإن اختلفت نظم الوراثة من بلد لآخر[2].

وما ينطبق على النظام السياسي ونظام الحكم ينطبق بالتالي على النظام الاقتصادي، فالنظام الرأسمالي هو محور ارتكاز هذه الدول بلا استثناء وهو الدعامة التي يقوم عليها الاقتصاد الحر الذي ارتضته هذه الدول منهجاً اقتصادياً لها.

إزاء ذلك كله عمدت دول الخليج إلى الأخذ من الأنظمة ما يناسبها من محاسن، وترك ما لا يناسبها، ملتزمة بقدر كبير بمبادئ الإسلام وتشريعاته وأحكامه وأعرافه التي تجعل من الشورى المبدأ الجوهري والأصيل في الحكم[3].

---

(1) من نص مقابلة مع د. حسن كامل ـ المستشار السابق لأمير دولة قطر ـ 1975م.

(2) الأستاذ زكريا نبيل: بؤرة الخطر في الخليج ـ مطابع دار الأهرام التجارية 1974م ـ ص 265.

(3) الأستاذ يوسف عبيدان ـ مرجع سابق ـ ص 172 ـ طبعة 1979م، بيروت.

ولا بد أن نشير هنا إلى أن كل مجتمع مهما وصل من درجات الحضارة يكون له مفهوم خاص للصالح الجماعي الذي تسهم في تحديده وتوضيحه جملة ظروف هذا المجتمع وما يتفاعل فيه من مؤثرات تاريخية واقتصادية واجتماعية ودينية وفلسفية ودولية.

وهذا المفهوم هو الذي يحدد بالطبع أهداف السلطة وطريقة ممارستها وحدود تدخلها في حياة الأفراد ومصالحهم الخاصة[1].

وإننا نقول ـ تفريعاً على ما سلف ـ إن نظام الحكم في قطر منذ نشأته كان يستمد من الشريعة الإسلامية قيمه السائدة بالإضافة على ما تواتر عليه الشعب من عادات وتقاليد وأعراف مرعية. ولذلك لم تتبلور معالمه وتتضح جوانبه إلا بعد ظهور النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر عام 1970م.

## ثانياً: إصدار النظام الأساسي المؤقت

### 1- الملامح الأساسية للنظام الأساسي المؤقت:

أصدر الشيخ أحمد بن علي آل ثاني (حاكم قطر السابق) النظام الأساسي المؤقت للحكم في الثاني في شهر إبريل (نيسان) عام 1970م. وقد جاء هذا الإصدار قبل إعلان قطر دولة مستقلة ذات سيادة في الثالث من شهر سبتمبر (أيلول) من عام 1970 بحوالي عام ونصف.

وذكرت الديباجة التي بدأ بها هذا النظام الأساسي: "لما كانت إرادتنا وإرادة أبناء وطننا قد تلاقتا على أن نوفر لوطننا خير وسائل الحرية والقوة والعزة والكرامة ولما كان من أجَل وأعَز أمانينا أن نهيئ للشعب حياة عزيزة نمهد معه في ظلها أفضل السبل الكفيلة بتحقيق ما وطدنا العزم عليه من تأمين غد أفضل وحضارة أرفع لبلدنا، وحيث إن إدراك هذه الأماني الغالية يتطلب بالإضافة إلى الخطوات المهمة التي خطتها ولا تزال تخطوها إمارتنا في سبيل تحقيق نهضتها الشاملة ـ إرساء القواعد الرئيسة التي تحكم تنظيم السلطات العامة واختصاصاتها وعلاقات بعضها بالبعض الآخر وحقوق المواطنين وواجباتهم إزاء هذه السلطات بما يتفق وواقع بلدنا وحاجاته

(1) الدكتور طعيمة الجرف ـ القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ـ القاهرة 1964م مكتبة القاهرة الحديثة، ص 8.

وإمكاناته الحقيقية في هذه المرحلة الانتقالية الأولى من مراحل ممارسته لمثل هذا النظام".

والملاحظ أن هذه الخطوة الدستورية الأولى من جانب قطر المبكرة على الاستقلال جاءت لتتوافق مع سنّة التطور التي درجت عليها قطر منذ بداية تنظيمها الإداري الحديث.

وفي موضع آخر أشارت الديباجة إلى أن النظام الأساسي منح المواطنين مزيداً من الحريات السياسية وضمانات العدل والمساواة في شتى الميادين. كما أنه وطّد دعائم الشورى في الحكم بإنشاء مجلس للشورى يفسح المجال للإفادة بصورة فعالة من مشاركة القادرين من المواطنين بالرأي والشورى في إدارة شؤون البلاد.

كما لمحت الديباجة إلى أن هذا النظام الأساسي المؤقت سيبقى نافذاً إلى حين إصدار نظام أساسي كامل يعد على ضوء نتائج هذه التجربة الأولى[1]. ولم يحدد النظام الأساسي من جانبه مدة أو فترة الانتقال.

وقد عللت المذكرة التفسيرية لبعض مواد النظام الأساسي سبب تطبيق هذا النظام بصفة مؤقتة بقولها: "لما كان من الأمور المسلمة أن نظام الحكم السليم يقتضي مراعاة أن تكون صورته متمشية مع حاجات البلاد التي يقوم عليها متلاءمة مع بيئتها وظروفها وإمكاناتها، لذلك ولأخذ الأمور بالتدرج المناسب رئي أن تمر البلاد بمرحلة انتقالية يطبق خلالها النظام الأساسي المؤقت المرافق مع مراعاة أن يعد خلال هذه المرحلة وعلى ضوئها نظام أساسي كامل دائم للدولة يحل محل النظام الأساسي المؤقت إثر انتهاء فترة الانتقال".

وقد تكون النظام الأساسي المؤقت من سبع وسبعين مادة تناولت نظام الحكم، وتنظيم السلطات، وتحديد اختصاصاتها، وكذلك حقوق المواطنين وواجباتهم.

وجاء في بداية مادته الأولى: (أن قطر دولة عربية دينها الإسلام). وبذلك عبر عن إرادة الشعب الاجتماعية في إبراز حقيقة من أعز الحقائق وأغلاها لديه، ألا وهي تمسكه بأهداف عروبته، وتعلقه بإيمانه وبإسلامه.

(1) مجموعة قوانين قطر بين عامي 1961م ـ 1980م المجلد الأول، ص1، مقدمة النظام الأساسي للحكم.

كذلك قرر النظام الأساسي في نفس المادة الأولى التي تتصدر أحكامه: (أن الشريعة الإسلامية وأساسها القرآن والسنة مصدر رئيسي للتشريع).

وواضح أن المقصود بهذا النص هو توجيه المشرع وجهة إسلامية أساسية ينبغي أن يستمسك بها فيراعي المبادئ العامة للإسلام في تشريعه بحيث يأتي متناسباً مع تعاليم الإسلام السامية.

كما أراد للتشريع القطري أن يكون متفقاً ومثل الإسلام العليا ومستهدياً بما تفرضه روح الإسلام من أصول أخلاقية وقواعد تنظيمية مستضيئاً بتجارب الحكم الرشيد التي شهدها تاريخ الإسلام القويم الصالح، بالإضافة إلى أن هذا النظام الأساسي دعا المشرع القطري أن يتوخى عند وضعه التشريعات الإفادة من تجارب الحكم للبلاد الأخرى بما يتماشى مع ظروف قطر العملية الراهنة[1].

وفي جانب آخر من المادة الأولى قرر بأن النظام في قطر ديمقراطي. ثم دعا في الفقرة (جـ) من المادة الخامسة إلى التركيز على أن الدولة توجه عنايتها في كل المجالات لإرساء الأسس الصالحة لترسيخ دعائم الديمقراطية الصحيحة وإقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين، ويؤمن الاحترام للنظام العام، ويصون أمن الوطن واستقراره ومصالحه العليا.

وتجسيداً لعروبة قطر أشارت المادة الأولى من النظام الأساسي المؤقت للحكم إلى أن: (اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة وأن شعب قطر جزء من الأمة العربية). وتأكيداً لذلك ركزت الفقرة (ج) من المادة الخامسة: (على إيمان الدولة بإخوة العرب جميعاً وعملها على توثيق عرى التضامن مع الدول العربية لتدعم وحدة الأمة العربية).

(كما تساند الجهد المشترك لخدمة ونصرة القضايا والمصالح العربية، وتؤيد جامعة الدول العربية وأهداف ميثاقها)، كما عني النظام الأساسي عند ذكره للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة تمشياً مع اعتناق قطر للنهج الإسلامي بالنص في الفقرة (ب) من المادة السابعة على أن: (تعمل الدولة على تأصيل المبادئ الدينية الإسلامية القويمة في المجتمع وعلى تطهيره من كافة صور الانحلال الخلقي).

(1) المذكرة التفسيرية لمواد النظام الأساسي للحكم (مجموعة قوانين قطر بين عامي 1960م ـ 1980م، المجلد الأول).

ولم يكتف بذلك بل أنه نص في الفقرة (جـ) من المادة الثامنة على أن: (التعليم يهدف بين ما يهدف إليه إلى إنشاء شعب مؤمن بالله معتز بالتراث العربي الإسلامي).

وأما فيما يتعلق بأهداف السياسة الخارجية للدولة كما نصت عليها الفقرة (هـ) من المادة الخامسة ـ فإنها: (تسعى لتوثيق أواصر الصداقة مع جميع الدول والشعوب الإسلامية خاصة والدول والشعوب المحبة للسلام كما تعتنق الدولة مبادئ الأمم المتحدة). وتكفلت المواد (6) و(7) و(8) بذكر المبادئ الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن أبرزها: كفالة الدولة لحرية النشاط الاقتصادي في حدود الصالح العام وتحقيق تكافؤ الفرص للمواطنين وتجنيبهم أسباب المرض والجهل والحاجة، والإقرار بحق التعليم لكل مواطن وإلزامية التعليم العام بمجانيته في كل المراحل.

وتضمن الباب الثالث حقوق المواطنين وواجباتهم وأنهم متساوون في الحقوق والواجبات دون التمييز بينهم بسبب العنصر أو الجنس أو الدين.

ولقد اقتضى الحرص على تأمين الحقوق والحريات العامة من ناحية، وسلامة الوطن واستقرار الحكم في ذات الوقت من ناحية أخرى، الأخذ في هذا النظام الأساسي المؤقت بالمبادئ الحديثة التي توفر للمواطنين مزيداً من العدل والمساواة، وتكفل لهم الحقوق العامة بما يزيد من ضمان حريتهم وصون كرامتهم وحماية نشاطهم وثماره المشروعة.

وإلى جانب ذلك تضمنت أحكام النظام الأساسي المؤقت واجبات وضوابط عامة تقتضي المصلحة العليا للدولة والتزام المواطنين بها ضماناً لحسن ممارسة الحريات والحقوق العامة في هذه المرحلة الانتقالية التجريبية التي لم تسبقها أية تجربة من نوعها في تاريخ البلاد.

**2- تنظيم السلطات في النظام الأساسي المؤقت:**

حرصت المادة (22) من النظام الأساسي على بيان نظام الحكم وفقاً للأوضاع القائمة فعلاً فنصت على أن حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني.

كما أسندت نيابة الحكم وولاية العهد بالمبايعة أيضاً للشيخ خليفة بن حمد آل ثاني. حيث اقتضى الأمر النص على ذلك في نفس المادة والإشارة إلى ما انعقد عليه في هذا الشأن إجماع أولي الحل والعقد في قطر بموجب المبايعة الصادرة في 24 تشرين الأول (أكتوبر) سنة 1960. وفيما يتعلق بتوارث الحكم في الدولة فقد ترك النظام

الأساسي للقانون أن ينظم سائر الأحكام الخاصة بذلك وفقاً للمبادئ الأساسية المقررة في المبايعة المذكورة، وأنه لا يجوز تعديل ذلك القانون إلا بالطريقة التي ينص عليها...

وواضح من ذلك أن الحاكم في قطر يستند في ممارسته لسلطاته للبيعة المشار إليها.

3- اختصاصات رئيس الدولة (الحاكم):

نظم الباب الرابع السلطات العامة. وأناطت المادة السابعة عشرة من الفصل الأول فيه بالحاكم إصدار القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى على الوجه المبين في النظام الأساسي.

وأما بخصوص السلطة التنفيذية ومن يتولاها في قطر فقد نصت المادة الثامنة عشرة على أن الحاكم يتولى السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء.

وفيما يتعلق بالسلطة القضائية فتتولاها المحاكم بموجب المادة التاسعة عشرة وهي تصدر أحكامها باسم الحاكم في حدود النظام الأساسي ووفق القانون.

وتناول الفصل الثاني من الباب الرابع تفصيلات سلطات الحاكم ونائبه وسائر أجهزة الدولة الأخرى وذلك رغبة في تنظيم وتوزيع صلاحيات الحكم على أسس تتناسب وظروف ومتطلبات هذه التجربة الأولى من نوعها في البلاد.

وقد حددت المادة الثالثة والعشرون أهم اختصاصات الحاكم بالأمور الآتية:

1- يمثل الدولة في الداخل وتجاه الدول الأخرى وفي جميع علاقاتها الدولية.
2- يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويرأسه في الأحوال التي يرى أن المصلحة العليا للدولة تتطلب ذلك.
3- المصادقة على القوانين والمراسيم وإصدارها.
4- يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف الأعلى عليها ويعاونه في ذلك مجلس للدفاع يختص بإبداء الرأي والمشورة للحاكم في كل ما يتعلق بشؤون الدفاع.
5- يعين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم وفقاً للقانون.
6- يعفو بمرسوم عن أية عقوبة أو يخففها.

كما أشارت المادة الخامسة والعشرون إلى اختصاص الحاكم بإصدار مراسيم لها قوة القانون في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير.

واشترطت هذه المادة:

أولاً: أن تكون هذه الأحوال مما يقتضي تنظيمها في الظروف العادية إصدار قوانين.

ثانياً: أن يكون ذلك في غيبة مجلس الشورى وأن تعرض على المجلس لاستشارته فيها بأول اجتماع له.

ثالثاً: ألا تكون هذه المراسيم بقانون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة.

*(ا) نائب الحاكم:*

ونظراً لأن نائب الحاكم قد تقلد منصبه أيضاً - كالحاكم - بالمبايعة الصادرة عام 1960م فقد جاءت المادة السادسة والعشرون في البند (أ) بما يتفق وهذه المبايعة ويتماشى مع الأوضاع الممارسة في البلاد وطبقاً لما يلائم حاجاتها وظروفها الراهنة.

فعهد إليه النظام الأساسي المؤقت للحكم برئاسة مجلس الوزراء. كما تتطلب منه - بمعاونة مجلس الوزراء - إعداد خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري وفقاً للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة.

واشترطت المادة السابقة على نائب الحاكم أن يعرض هذه الخطة على الحاكم لإقرارها. كما وأناطت به الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري. كما أعطته سلطة تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الحاكم، وفقاً للمادة الخامسة من المادة الثالثة والعشرين، أو في اختصاص الوزراء وفقاً للقانون. وكذلك نص النظام الأساسي المؤقت في البند (ب) من نفس المادة السادسة والعشرين على مسؤولية نائب الحاكم عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وعن كيفية قيامه بأعباء منصبه وممارسة اختصاصاته أمام الحاكم باعتباره يملك السلطة العليا في الدولة وإليه يرجع تقدير صلاحية السياسة العامة وخطط تنفيذها في مختلف الميادين ومدى اتفاق تلك السياسة وهذه الخطط ومصالح الدولة العليا.

وبما أن هذا النظام الأساسي مؤقت للحكم في قطر فإن المادة الثامنة والعشرين منه تطلبت أن يوضع نظام أساسي كامل دائم للدولة يحل محل هذا النظام ليجري العمل به إثر انتهاء فترة الانتقال.

*(ب) مجلس الوزراء:*

وعلى ضوء ما تقدم وتبعاً للأخذ بنظام المناصب الوزارية فقد نصت المادة التاسعة والعشرون على أن قيام مجلس الوزراء قصد به معاونة الحاكم على أداء مهامه وممارسة سلطاته. وذكرت المادة الثلاثون أن تعيين الوزراء وإعفاءهم من مناصبهم يكون من اختصاص الحاكم بناء على اقتراح يقدمه رئيس مجلس الوزراء.

وقد تكوّن أول تشكيل للوزارات في قطر ـ حسبما أشارت المادة الثالثة والثلاثون ـ من عشر وزارات هي: وزارة المالية والبترول، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الداخلية، ووزارة العدل، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ووزارة التجارة والصناعة والزراعة، ووزارة المواصلات والنقل، ووزارة الكهرباء والماء[1].

ولقد رؤي تحديد الوزارات على هذا النحو كي تفي بأغراض تسيير شؤون الحكم في تلك الفترة مع ترك الباب مفتوحاً لإنشاء وزارات جديدة أو إدماج بعض الوزارات في المستقبل وفقاً لما تقضي به الحاجة[2].

وتطلبت هذه المادة أن يكون تشكيل الوزارة بموجب مرسوم، وأن يصدر قانون فيما يعد لتحديد صلاحيات الوزراء وتعيين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

ونصت الفقرة الأولى من المادة الثامنة والثلاثين على أن مجلس الوزراء مسؤول سياسياً مسؤولية تضامنية أمام الحاكم عن أداء مهامه وممارسة سلطاته وعن تنفيذ السياسة العامة للدولة. والمسؤولية التضامنية هنا تشمل بطبيعة الحالة كيفية مباشرة المجلس لاختصاصاته الواردة بالمادة السابعة والثلاثين. وهذه المسؤولية التضامنية

---

(1) عدلت المادة (33) بقرار حاكم قطر رقم (1) لسنة 1971 فيما يتعلق بوزارة التجارة والصناعة والزراعة فقط وانشئ بدلاً عنها وزارتان هما: وزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة الصناعة والزراعة. وجاء في المذكرة التفسيرية لقرار الحاكم هذا أنه (رئي ان المصالح العليا للدولة تقتضي إنشاء وزارة تختص بالاقتصاد والتجارة نظراً لأهمية تطوير النشاط الاقتصادي والتجاري في البلاد لمواجهة مقتضيات التقدم المنشود في هذين المجالين).

(2) صدر في الأول من شهر سبتمبر 1992م الأمر الأميري رقم (1) لسنة 1992م بإعادة تشكيل مجلس الوزراء (الحالي) حيث بلغ عدد الوزارات فيه خمس عشرة وزارة هي: الدفاع، والداخلية، والصحة، و(المالية والاقتصاد والتجارة)، والعدل، والخارجية، و(الأوقاف والشؤون الإسلامية) و(الشؤون البلدية والزراعة)، وشؤون الديوان الأميري، و(المواصلات والنقل)، والتربية والتعليم و(الكهرباء والماء)، و(العمل والشؤون الاجتماعية والإسكان)، و(الطاقة والصناعة)، و(الإعلام والثقافة).

يتحمّلها الوزراء جميعاً حتى ولو كان بينهم من يعارض رأي الأغلبية في المجلس. أما المسؤولية الوزارية الفردية التي تختلف عن المسؤولية التضامنية لكونها تتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها في وزارته فقد نظمتها الفقرة الثانية من المادة الثامنة والثلاثين السابق. وقضت بأن يكون كل وزير مسؤولاً مسؤولية فردية أما رئيس مجلس الوزراء عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته، وذلك لأن المسؤولية الفردية ـ كما هو معروف ـ تتعلق بوزير بعينه أو بوزراء محددين وتتصل بتصرف معين ينسب إلى وزير بعينه أو إلى عدد محدود من الوزراء بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنه.

ولما كان رئيس مجلس الوزراء هو الموجه لنشاط الوزراء والمشرف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات والأجهزة الحكومية بمقتضى حكم المادة السادسة والثلاثين فقد جاء النص في الفقرة الثانية من المادة الثامنة والثلاثين على أن يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية فردية أمامه.

ولقد استجاب النظام الأساسي المؤقت لدواعي الإيضاح في شأن من شؤون الحكم البالغة الأهمية إذ سرد بالتفصيل في المادة السابعة والثلاثين اختصاصات مجلس الوزراء وذلك لسببين:

**الأول**: لأنه لم يسبق أن قام في قطر من قبل مجلس وزراء.

**والثاني**: ليست هناك تقاليد أو أعراف دستورية في شأن ما يعرض على مثل هذا المجلس. ولذلك جرى تحديد اختصاصات مجلس الوزراء تفصيلاً في النظام الأساسي المؤقت وفقاً للقواعد المتبعة عموماً في الدول الأخرى.

وبما أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية العليا لإدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية وفقاً لما جاء في النظام الأساسي، فقد ذكرت المادة السابعة والثلاثون أنه يختص بالأمور التالية:

1- اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم على أن تعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فيها قبل أن يرفعها مجلس الوزراء للحاكم للتصديق عليها وإصدارها.

2- يضع اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين.

3- يتولى الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات وأحكام المحاكم.
4- إنشاء وتنظيم الهيئات والأجهزة الحكومية وفقاً لأحكام القانون.
5- الإشراف على مصالح الدولة وعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية.
6- يضع قواعد استتباب الأمن الداخلي، والمحافظة على النظام بالدولة.
7- يضع مشروع ميزانيتها العامة ويرفعه للحاكم للموافقة عليه.
8- يتولى الإشراف الأعلى على سلوك موظفي الحكومة وسير العمل فيها.
9- يقدم للحاكم في أول كل سنة مالية، تقريراً عن الأعمال المهمة التي أنجزت داخلياً وخارجياً، مقروناً بتوصيات المجلس عن أفضل الوسائل الكفيلة، بتحقيق النهضة الشاملة للدولة، وتوفير أسباب تقدمها وتثبيت أمنها واستقرارها.
10- ومن جانب آخر حظرت المادة الحادية والأربعون على رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة أثناء توليهم لمناصبهم أن يزاولوا أي عمل مهني أو تجاري، أو أن يدخلوا في معاملة تجارية مع الدولة.

*(ج) مجلس الشورى:*

وعملاً بمبدأ الشورى مع مراعاة مقتضيات سنة التطور، نصت المادة الثالثة والأربعون من النظام الأساسي المؤقت على إنشاء مجلس تمثيلي يعبر عن رأيه في شكل توصيات. بمعنى أن المجلس له طابع استشاري. وقد سمي لذلك مجلس الشورى ليعين برأيه الحاكم ومجلس الوزراء في أداء مهامها. وبذلك تمهد هذه التجربة الديمقراطية الطريق أمام المواطنين الأكفياء، للمشاركة البناءة في إدارة شؤون البلاد، على مدى واسع. ووفقاً للمادة الرابعة والأربعين فإن مجلس الشورى يتألف على النحو التالي:

**أولاً**: من عشرين عضواً ينتخبون على الوجه المبين في النظام الأساسي المؤقت.

**ثانياً**: من الوزراء.

ولقد خولت تلك المادة للحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد آخر من الأعضاء لا يجاوز ثلاثة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك. ولا غرابة أن نلاحظ قلة عدد أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، وذلك لأن هذا العدد يتناسب مع قلة عدد سكان قطر الذي لم يكن يتجاوز المئة والثمانين ألفاً في بداية التسعينيات. ثم إن مبدأ التعيين

الذي أخذ به النظام الأساسي المؤقت للحكم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين هو مبدأ معمول به في المجالس النيابية وبخاصة في الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية. ويهدف هذا التعيين إلى استكمال الكفايات في المجالس النيابية، خاصة وإن هذه الكفايات قد لا تجد سبيلها دائماً إلى تلك المجالس عن طريق الانتخابات العامة.

وقد قسمت دولة قطر بموجب المادة الخامسة والأربعين إلى عشر دوائر انتخابية، ويصدر قانون بتحديدها. وتقوم كل منها بانتخاب أربعة أعضاء ويختار الحاكم منهم اثنين ليكونا عضوين عن الدائرة بمجلس الشورى.

كما تطلبت المادة السابقة أن يصدر قانون لتنظيم الانتخابات العامة.

ولا بد أن تتوافر في عضو مجلس الشورى ثلاثة شروط كما ذكرت المادة السادسة والأربعون وهي أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر، وألا تقل سنه عند انتخابه عن أربع وعشرين سنة ميلادية، وأخيراً ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

وتطلبت - من جانبها - المادة السابعة والأربعون أن يراعي في اختيار أعضاء مجلس الشورى بأن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة.

وفيما يتعلق بمدة مجلس الشورى فقد جعلتها المادة الخمسون ثلاث سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. وأجازت مد هذه المدة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

أما بشأن اختصاصات مجلس الشورى فقد أشارت المادة الخامسة والخمسون إلى أنه يختص بالأمور التالية:

1- مناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء قبل رفعها للحاكم للتصديق عليها وإصدارها.
2- مناقشة السياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية التي يعرضها عليه رئيس مجلس الوزراء أو من ينوب عنه من الوزراء.
3- مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة.
4- تقديم التوصيات عن المسائل المشار إليها آنفاً.

5- طلب البيانات عن أية ناحية من النواحي المنصوص عليها في (1) و(2) و(3) السالفة من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، أو من الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته.

كما أن النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر قد طبق قاعدة النائب يمثل الأمة بأسرها التي هي أحد أركان الحكم النيابي. حيث نص في المادة السادسة والخمسين على أن عضو مجلس الشورى لا يمثل في المجلس دائرته ومصالحها وحدها وإنما يمثل شعب قطر بأسره ويراعي مصلحته العامة.

ولا يكاد يخلو دستور حديث لأي دولة من النص على أن النائب يمثل الأمة بأسرها. وهذه القاعدة المطبقة تترتب عليها نتائج من أهمها: أن النائب حر في إبداء آرائه، ويضع نصب عينيه الصالح العام لا مجرد صالح ناخبيه بالذات، وله أن يتدخل في كل أمر يهم الدولة ولو لم يهم دائرته الانتخابية.

وأما فيما يتعلق بانعقاد مجلس الشورى فإنه لا يتعقد من تلقاء ذاته وإنما للحاكم وحده أن يدعو مجلس الشورى للانعقاد. وله أن يفض دور انعقاده ويكون ذلك بمرسوم. وهذا ما أشارت إليه المادة التاسعة والخمسون.

ويعقد مجلس الشورى سنوياً دوراً عادياً مدته ثمانية أشهر على الأقل يبدأ خلال النصف الثاني من شهر أكتوبر من كل عام كما ذكرت المادتان الثامنة والخمسون والتاسعة والخمسون.

وللحاكم من ناحية أخرى أن يدعو مجلس الشورى لاجتماع غير عادي. حيث اشترطت المادة الثانية والستون أن يكون ذلك في حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك موقع عليه من أغلبية أعضاء مجلس الشورى. وحظرت المادة السابقة على مجلس الشورى أن يجتمع دون دعوة في غير دور الانعقاد وإلا يعتبر اجتماعه باطلاً وتبطل معه بحكم القانون التوصيات التي يصدرها. كما حظرت عليه أن ينظر في اجتماعه غير العادي في غير الأمور التي دعي من أجلها.

وكذلك يحق للحاكم بموجب المادة الحادية والستين أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً. واشترطت ألا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة مجلس الشورى ولمرة أخرى واحدة.

ويملك الحاكم بالإضافة إلى ذلك سلطة حل مجلس الشورى وفق المادة الثامنة والستين إذا اقتضت المصالح العليا ذلك. وهنا يتوجب على الحاكم إذا ما قرر الحل أن يبين الأسباب التي دعته إلى اتخاذ قراره. كما يتوجب تشكيل مجلس جديد للشورى، على ألا يتجاوز موعد اجتماعه، شهرين من تاريخ حل المجلس السابق.

وقد أعطى النظام السياسي المؤقت للحكم، الوزراء، حق حضور جلسات المجلس بموجب المادة السابعة والستين كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم. كما أعطت لرئيس الوزراء حق الحضور أيضاً إذا كانت المسائل المناقشة، تتصل بالسياسة العامة والحكومة.

وأما فيما يختص بإسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الشورى، فقد ذكرت المادة التاسعة والستون من النظام الأساسي أنه في حال فقدان العضو المنتخب الثقة، والاعتبار، يحق للمجلس بأغلبية أعضائه أن يقرر إسقاط العضوية عنه، بناء على اقتراح ربع عدد الأعضاء. أما الأعضاء المعينون، فيكون إسقاط العضوية عن أي منهم بقرار يصدر عن الحاكم.

وقد خولت المادة الحادية والسبعون مجلس الشورى وضع لائحته الداخلية، على أن تتضمن كيفية تأدية أعماله، وأعمال ما قد يشكله من لجان، وقواعد المناقشة، والتصويت، وتقديم الاقتراحات، وتنظيم الجلسات.

*(د) السلطة القضائية:*

وقد تناول الفصل الخامس من النظام الأساسي المؤقت للحكم (القضاء) في المادتين الثانية والسبعين والثالثة والسبعين. وقد أكدت المادة الثانية والسبعون في مستهلها، على أن: (عدل القضاء هو دعامة أساسية للحكم في الدولة) وأشارت إلى أن: (القضاة مستقلون في أداء اختصاصاتهم وأنه لا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة).

وبما أن الدساتير عادة لا تتضمن بخصوص السلطة القضائية إلا المبادئ العامة المتصلة بوظيفتها وباستقلال أعضائها وبأنواع القضاء. ثم تحيل فيما وراء ذلك إلى قانون خاص يصدر بتنظيم وتحديد تلك المبادئ. لذلك نجد النظام الأساسي للحكم في قطر ينص في المادة الثالثة والسبعين: أنه يعين بقانون النظام القضائي العام للدولة وفقاً لأحكام هذا النظام الأساسي.

وتناول الباب الخامس من النظام الأساسي المؤقت أحكاماً عامة وانتقالية. حيث أجازت المادة الرابعة والسبعون للحاكم وحده تنقيح النظام الأساسي بالتعديل أو الحذف أو الإضافة. ويكون له ذلك إذا ما رأى أنَّ مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التنقيح؟

كما حددت المادة السابعة والسبعون ـ من نفس الباب السابق ـ فترة العمل بهذا النظام الأساسي المؤقت بعد صدوره ونشره بالجريدة الرسمية بثلاثة أشهر أي في 1970/7/2م، وحتى تاريخ العمل بالنظام الأساسي الكامل الدائم بعد انتهاء فترة الانتقال، وفق ما ذكرته المادة الثامنة والعشرون من هذا النظام الأساسي للحكم.

## نظرة تقييم للنظام الأساسي المؤقت للحكم:

يمكننا القول: بعد استعراضنا لمعظم مواد النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر الصادر عام 1970م وإبراز الملامح الأساسية، التي تضمنها: إن هذا النظام الأساسي راعى الموازنة بين الحقوق الصلاحيات من ناحية والضوابط والواجبات من ناحية أخرى، على النحو الذي تتطلبه هذه التجربة الأولى خلال الفترة الانتقالية. كما هدف هذا النظام الأساسي إلى أن تؤدي هذه التجربة إلى الاطمئنان إلى حسن ممارسة الحقوق والواجبات العامة. بالإضافة إلى التمهيد لما وضع النظام الأساسي المؤقت لتحقيقه من تهيئة الشعب للمشاركة في الحكم على نطاق أوسع عند تطبيق النظام الأساسي الكامل الدائم.

ومما يجدر ذكره أن هذا النظام الأساسي المؤقت صدر في وقت كانت لا تزال فيه قطر مرتبطة بمعاهد الحماية البريطانية، وعضواً في اتحاد الإمارات العربية حسب اتفاقية دبي لعام 1968م، وقبل استقلال البحرين وانفراد الاتحاد الحالي للإمارات بإقامة دولة الإمارات العربية المتحدة. وكان قرار المجلس الأعلى لاتحاد الإمارات رقم (3) الصادر عام 1969م قد أجاز إمكانية أن يكون لكل إمارة دستور خاص بها. ولذلك فلا غرابة أن المادة الأولى من النظام الأساسي المؤقت للحكم قد نصّت: (على أن قطر دولة عربية مستقلة وعضو في اتحاد الإمارات العربية).

# المبحث الثاني

# الوضع السياسي لدولة قطر بعد الاستقلال

أعلنت دولة قطر استقلالها في الثالث في شهر سبتمبر (أيلول) من عام 1971، وترتب على قرار إعلان الاستقلال، إنهاء العلاقات التعاقدية الخاصة وجميع الاتفاقيات، والالتزامات، والتنظيمات المترتبة عليها، المبرمة مع الحكومة البريطانية. وبذلك أصبحت دولة قطر منذ ذلك التاريخ، دولة مستقلة استقلالاً تاماً، وذات سيادة كاملة، تمارس كل مسؤولياتها الدولية بنفسها، وتتولى وحدها سلطاتها الكاملة في الخارج والداخل على السواء. وبما أننا هنا ندرس الوضع السياسي لدول قطر بعد الاستقلال، فإننا سنتناوله في هذا المبحث بمطلبين:

المطلب الأول: الظروف السياسية للاستقلال.

المطلب الثاني: مراحل التطور الدستوري لدولة قطر.

## المطلب الأول: الظروف السياسية للاستقلال

صاحبت استقلال دولة قطر، ظروف سياسية مهمة، كان لها آثار واضحة فيما بعد، على النظام السياسي فيها.

ففي مطلع عام 1968م، بدأت إمارات الخليج العربي ومنها قطر، تعد العدة لإعلان استقلالها بعد انتهاء الحماية البريطانية عليها. وجاءت الخطوة المهمة، إثر إعلان رئيس وزراء بريطانيا هارولد ويسلون أمام مجلس العموم البريطاني في السادس عشر من شهر كانون الثاني (يناير) عام 1968م عن عزم الحكومة البريطانية على سحب قواتها العسكرية من الخليج العربي، في نهاية عام 1971م.

وعلى ضوء ذلك، حددت قطر أعمال المقيم لديها بالأمور القنصلية منذ ربيع عام 1968م. وبدأت تمهّد السبيل لعهد الاستقلال الجديد.

كما اتجهت النية لدى قطر، والإمارات العربية المجاورة لها، إلى إنشاء اتحاد فيما بينها، عقب استقلالها عن بريطانيا.

وسنرى فيما بعد، أن هذه الفكرة الجديدة، اصطدمت بعقبات كانت السبب في عدول قطر عنها، وإعلان استقلالها، في الثالث من سبتمبر (أيلول) عام 1971م.

كما أن الخطوات التي أعقبت الاستقلال، واجهت عقبات عديدة، اعترضت مسيرتها، وأهمها: ازدواجية السلطة، وتعطيل بعض أحكام النظام الأساسي المؤقت للحكم، وبروز ضرورة إعادة الشرعية إلى قيادة حكم البلاد، وتصحيح خطواتها التنموية.

مما سبق فإن الظروف السياسية للاستقلال تجسدت في ثلاثة أمور:

**أولاً**: قطر واتحاد الإمارات العربية.

**ثانياً**: إعلان استقلال قطر وما صاحبه ـ فيما بعد ـ من ظروف سياسية.

**ثالثاً**: الحركة التصحيحية في 22 فبراير (شباط) عام 1972: مقدماتها، وأسبابها ونتائجها.

## أولاً: قطر واتحاد الإمارات العربية

أعلن كل من حاكم أبو ظبي الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان وحاكم دبي الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم قيام اتحاد فيدرالي بين إمارتيهما ودعوتهما إمارات الخليج العربي الأخرى للتعاون والاتحاد. ووجدت كل من قطر والبحرين الفرصة سانحة للدخول في هذا الاتحاد، إيماناً منهما بأنه النواة الكبرى التي تستطيع مواجهة الأعداء الطامعين في أرض العرب نتيجة ما أشيع على ألسنة المستعمرين، واستخبارات الغرب، بأن الخليج العربي سوف يشهد فراغاً بعد الانسحاب البريطاني عام 1971م.

ويرى بعض الآراء أن الانسحاب البريطاني كان دافعاً لعقد الاتحاد(1). ومن جانبها ساهمت قطر بشكل كبير في إعداد اتفاقية دبي التي أبرمت في السابع والعشرين من شهر شباط (فبراير) عام 1968م في دبي والتي شاركت فيها بالإضافة إلى قطر والبحرين الإمارات السابع التي تتكون منها حالياً دولة الإمارات العربية. ويتضح من ديباجة اتفاقية دبي: (أن شعوب المنطقة رغبة في أسباب الاستقرار في بلادها وتحقيق الدفاع الجماعي عن كيانها وصيانة أمنها وسلامها وفقاً لأهداف ومبادئ الجامعة العربية قررت إقامة اتحاد خليجي فيما بينها). وكان طبيعياً أن تصدر قطر

(1) د. حسن البحارنة ـ (دول الخليج الحديثة) ص 585.

- قبل الاستقلال - النظام السياسي المؤقت للحكم في الثاني من شهر نيسان (إبريل) عام 1970م دون أن يكون في ذلك أيّ مساس بجوهر الاتحاد المزمع إنشاؤه بين الإمارات. لا سيما وأن قرار المجلس الأعلى لاتحاد الإمارات العربية رقم (3) لعام 1969م قد نوّه بإمكانية أن يكون لكل إمارة دستور كما أنه قضى بإنشاء مجلس للوزراء يكون من بين اختصاصاته بحث الدساتير والقوانين التي تسنها الإمارات لنفسها للتحقق من عدم تعارضها مع أحكام الدستور والقوانين الاتحادية.

وتعبيراً عن إيمان قطر بأهمية هذا الاتحاد ورغبتها بالمشاركة فيه حرصت أن تذكر في المادة الأولى من الباب الأول للنظام الأساسي المؤقت للحكم على أن: (قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة وعضو في اتحاد الإمارات العربية).

كما أن المذكرة التفسيرية لمواد النظم الأساسي عادت جانبها لتؤكد أهداف هذا الاتحاد: (ولقد جاء قيام اتحاد الإمارات العربية الذي سوف يتبوأ بإذن الله في القريب العاجل مكانته الدولية المرموقة مشجعاً وحافزاً على وضع تلك الفكرة موضع التنفيذ، حيث دعت اتفاقية دبي المعقودة في (27) من فبراير عام 1968 إلى ضرورة المبادرة إلى توثيق التآزر بين شعوب الإمارات في كل الميادين ودعم تكاتفها بجميع الوسائل، وتوجيه الجهود إلى التعاون على النهوض بمستويات البلاد أعضاء الاتحاد في شتى المجالات وضمان مستقبل زاهر لها في مختلف النواحي).

وبدأت الإمارات التسع الموقعة على اتفاقية عام 1968م اجتماعاتها تمهيداً للوصول بالاتحاد إلى حيز الوجود. ولعبت قطر دوراً كبيراً في مفاوضات الاتحاد وتذليل ما يعترضه من صعاب. ورغم أن هذه المفاوضات استغرقت أكثر من اثنين وثلاثين شهراً لكنها لم تسفر عن أية نتيجة، ولذلك فشل الاتحاد في الظهور إلى النور.

وكان على قطر أن تحدد موقفها إزاء الفشل والذي كان من أهم أسبابه:

1- فشل الوساطة السعودية الكويتية في تقريب وجهات النظر بين الأطراف المعنية وتذليل الصعاب التي اعترضت المفاوضات.
2- اتساع هوّة الخلاف بين الإمارات فيما يتعلق بموضوع التمثيل في المجلس النيابي ومقر الاتحاد والعاصمة وتشكيل المجلس الاتحادي وتحديد اختصاصاته.
3- قيام البحرين من جانبها بإعلان استقلالها.

4- قيام اتحاد الإمارات العربية الذي ضم كلا من أبو ظبي، ودبي، والشارقة، وأم القوين، وعجمان، والفجيرة. وهو الاتحاد القائم حالياً والمسمى دولة الإمارات العربية المتحدة وانضمت إليه إمارة رأس الخيمة فيما بعد.

وإزاء هذه الأسباب وجدت قطر نفسها أمام سبيل واحد ممكن وهو أن تقرر انتهاج سبيل الاستقلال.

## ثانياً: إعلان قطر دولة مستقلة

أعلن الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني الذي كان نائباً للحاكم آنذاك استقلال دولة قطر مساء اليوم الثاني من شهر أيلول (سبتمبر) عام 1971 في بيان له من خلال الإذاعة والتلفزيون.

وقد استهل البيان بذكر الأسباب التي دعت للدخول في مفاوضات لقيام الاتحاد التساعي والجهود التي بذلتها ليخرج إلى النور:

"تعلمون علم اليقين أن أمنية بلدنا الكبرى كانت أن يقوم اتحاد الإمارات العربية التسع. ولقد كانت الأمنية ولا تزال تنبثق من إيماننا بأن ذلك الاتحاد التساعي هو أمثل وسائل التقدم والازدهار لأعضائه جميعاً وأفضل سبل توطيد أواصر الأخوة الوثيقة بينهم وبين باقي وطننا العربي الكبير وأقوى ضمان لاستتباب الاستقرار الذي ننشده لمنطقتنا. وانطلاقاً من هذا الإيمان بدأت قطر سبيل إقامة اتحاد الإمارات العربية التسع بإعداد مشروع اتفاقية دبي التي قام بموجبها هذا الاتحاد. كما أعدت بعد ذلك خطة عملية لتنفيذ هذه الاتفاقية تنفيذاً صحيحاً في أقصر وقت ممكن.

وما فتئت قطر تعمل بكل ما توفر لها من قوة وصبر على تنفيذ هذه الخطة لإخراج الاتحاد التساعي إلى النور على ذات الأسس التقليدية السليمة التي تقوم عليها الاتحادات عامة ـ القديم منها والحديث ـ وبخاصة في مرحلتنا الأولى حتى شاء الله سبحانه وتعالى أن يوفق الإمارات التسع بعد مناقشات دامت عامين كاملين إلى اتفاق إجماعي على الحلول الملائمة الكفيلة بتحقيق هذا الغرض السامي والتي تضمنها الدستور المؤقت ليوفر للاتحاد في مرحلته الأولى باعتباره نواة الدستور الدائم نظاماً للحكم يتفق كما يجب مع واقع المنطقة وحاجاتها وإمكاناتها الحقيقة".

وتناول بيان الاستقلال بعد ذلك الأسباب التي دعت قطر للخروج من الاتحاد وانتهاج سبيل الاستقلال:

"ولقد كان في الإمكان أن يقوم الاتحاد فور الوصول إلى ذلك الاتفاق على أساس ذلك الدستور المؤقت القابل للتعديل للأحسن في أي وقت بمقتضى ذات أحكامه وتتحقق بذلك كبرى الأماني، غير أن بعض الإمارات الشقيقة فتحت باب المناقشة من جديد فيما سبق أن تم الاتفاق عليه. واستمرت المناقشات عاماً ثالثاً الأمر الذي رأى مشكوراً كل من حضرة صاحب الجلالة الأخ الملك فيصل بن عبد العزيز آل سعود عاهل المملكة العربية السعودية وحضرة صاحب السمو الأخ الشيخ صباح السالم الصباح أمير دولة الكويت ضرورة تأليف وفد سعودي كويتي مشترك للمعاونة على الوصول من جديد إلى اتفاق جماعي يكفل قيام الاتحاد بالسرعة المنشودة على أسس سليمة يقبلها الجميع. على أن مساعي هذا الوفد الأخوية الكريمة وجهوده الكبيرة المخلصة القيمة لم تؤد إلى ذلك الاتفاق الإجماعي الضروري لقيام الاتحاد التساعي المرجو بسبب استمرار الخلاف بين الإمارات.

وانقضت فترة رأت بعدها ست إمارات شقيقة أن تتفق على إنشاء اتحاد بينها. ثم تلا ذلك إعلان استقلال البحرين الشقيقة الأمر الذي لم يترك أمام قطر إلا سبيلاً واحداً ممكناً هو أن تقرر انتهاج سبيل الاستقلال الذي أصبح الوسيلة الوحيدة لصيانة ودعم كيان بلدنا والاستمرار في بناء نهضتها الشاملة في ظل حياة أفضل يشرق علينا في كنفها مزيد من القوة والعزة ويتهيأ لنا شغل المكان اللائق بنا في الأسرة الدولية ومسايرة ركب التقدم والارتقاء، قياماً بأوجب واجباتنا نحو أنفسنا ونحو منطقتنا ونحو أمتنا العربية التي نحن جزء لا يتجزأ منها".

ورغم أن قطر انتهجت سبيل الاستقلال فإن البيان لم يغفل أن يشير إلى تأثرها بمبدأ ذلك الاتحاد، وتطلعها إلى تحقيقه يوماً ما باعتباره ضرورة مصيرية تحتمها المصلحة العليا المشتركة وتقتضيها الروابط العميقة الجذور التي تربط هذه الإمارات التسع.

وبعد ذلك تطرق البيان إلى قرار إعلان الاستقلال وما ترتب عليه فيما يتعلق بالمعاهدة المبرمة مع بريطانيا عام 1916:

"وتنفيذاً لقرار إعلان استقلال بلدنا قررنا إنهاء العلاقات التعاقدية الخاصة وجميع الاتفاقيات والالتزامات والتنظيمات المترتبة عليها المبرمة مع الحكومة

البريطانية، وبذلك تصبح دولة قطر دولة مستقلة استقلالاً تاماً وذات سيادة كاملة تمارس كل مسؤولياتها الدولية بنفسها وتتولى وحدها سلطانها الكامل في الخارج والداخل على السواء".

وعلى إثر إعلان الاستقلال في الثالث من شهر أيلول (سبتمبر) عام 1971م عقدت دولة قطر مع المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية معاهدة صداقة بينهما على غرار المعاهدات التي أبرمتها بقية إمارات الخليج بعد استقلالها. وجاء في مقدمتها: (إن دولة قطر والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية نظراً لأن دولة قطر قد استعادت كامل مسؤولياتها الدولية كدولة مستقلة ذات سيادة .. ونظراً لأن عزم الدولتين أن تستمر علاقات التعاون والصداقة الوثيقة التقليدية الطويلة القائمة بينهما، ولما كانتا ترغبان في التعبير عن هذا العزم في شكل معاهدة صداقة قد اتفقتا على ما يلي...).

وتضمنت معاهدة الصداقة هذه أربع مواد:

وركزت المادة الأولى على تشاور الطرفين المتعاقدين معاً حول المسائل التي تهمهما سوياً عند الحاجة لذلك بالإضافة إلى تسوية كل خلافاتهما بالطرق السلمية وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة.

أما المادة الثانية فأشارت إلى مجالات التعاون المختلفة بينهما فيما يتعلق بالتعليم والعلوم والثقافة من أجل تدعيم الفهم المتبادل لثقافتيهما وحضارتيهما ولغتيهما. وكذلك تدعيم الاتصالات بين الهيئات المهنية والجامعات والمنشآت الثقافية في بلديهما، وتشجيع تبادل المعلومات التقنية والعلمية والثقافية بينهما.

وأوجبت المادة الثالثة على الطرفين: القطري والبريطاني المحافظة على العلاقات الوثيقة بينهما حالياً في حقل التجارة ودعتهما إلى العمل لتنمية وتقوية تلك العلاقات عن طريق إبرام المعاهدات والاتفاقيات حول الأمور التي تهمهما في هذا الصدد.

ونصت المادة الرابعة والأخيرة على سريان المعاهدة اعتباراً من تاريخ توقيعها في الثالث من سبتمبر عام 1971م وتبقى سارية المفعول مدة عشر سنوات.

ولما لم يبد الطرفان أو أحدهما رغبته في تجديد هذه المعاهدة لفترة أخرى عند انتهائها عام 1981م فإنها تصبح اليوم في حكم المنتهية.

وبالرجوع إلى بيان الاستقلال الآنف الذكر نجده قد ركز على النقاط التالية:

1- مباشرة الدولة كافة مسؤوليتها بنفسها وتولي سلطانها الكامل في الداخل والخارج على السواء.

2- التأكيد على عروبة قطر وإسلامها وأنها جزء من الأمة الإسلامية.

3- تعمل الدولة بكل طاقتها على تقوية الروابط بينها وبين جاراتها الشقيقة والصديقة والمحافظة على استتباب السلام والاستقرار في المنطقة.

4- تؤمن الدولة بأخوة العرب جميعاً وتسعى جاهدة لتوثيق عرى التآزر والترابط مع شقيقاتها الدول العربية وتساعد بكل قواها المشتركة لتحقيق الوحدة العربية والكفاح في سبيل نصرة قضايا العرب.

5- تؤيد مبدأ اتحاد الإمارات العربية باعتباره أمثل الوسائل لتحقيق الأمن والاستقرار في المنطقة وستبقى تعمل لتحقيقه.

6- تهدف السياسة الخارجية للدولة إلى توثيق عرى الصداقة مع جميع الدول والشعوب المحبة للسلام على أساس من الاحترام المتبادل والمصلحة المشتركة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية.

7- تؤيد الدولة تأييداً تاماً جامعة الدول العربية وأهدافها العليا وتلتزم بأحكام ميثاقها. كما تقبل الدولة الالتزامات المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وتعتنق مبادئ هذا الميثاق.

وأشار بيان الاستقلال في نهايته إلى تطلع قطر لأن تحقق في المرحلة الجديدة من مراحل حياتها - أي مرحلة الاستقلال - كل أسباب الرفاهية لشعبها والرقي لمجتمعها وضمان كل عوامل تمكينها من أن تكون قد احتلت مركزها الطبيعي في الأسرة العربية خاصة والأسرة الدولية عامة وقد قبلت دولة قطر بالإجماع عضواً في جامعة الدول العربية بعد ثمانية أيام من إعلان استقلالها وكان ذلك في الحادي عشر من شهر سبتمبر أيلول عام 1971 بناء على توصية لجنة الشؤون السياسية فيها وطبقاً للقرار رقم 2794 في الدورة السادسة والخمسين للجامعة عام 1971.

وبعد ذلك تقدمت دولة قطر بطلب للانضمام إلى هيئة الأمم المتحدة. ووافق مجلس الأمن بالإجماع على توصية إلى الجمعية العامة بقبول طلبها. حيث قررت الجمعية العامة بأغلبية ساحقة قبول دولة قطر عضواً كاملاً بالمنظمة بتاريخ الحادي والعشرين من شهر سبتمبر (أيلول) عام 1971. وهو نفس اليوم الذي صدر فيه القانون رقم 19 بالسنة 1971م بإنشاء وزرة للخارجية لأول مرة في دولة قطر.

ومما يجدر ذكره أن النظام السياسي المؤقت في دولة قطر الصادر في 1970/4/2م قد نص على اعتناق الدولة لمبادئ الهيئة الدولية وأهدافها وذلك قبل الاستقلال التام والانضمام للهيئة الدولية بحوالي عام ونصف.

وكان لذلك أثره العميق في إظهار احترام المنظمة لدولة قطر عند تقديم طلبها للانضمام إلى الأسرة الدولية. وقد حرص ممثلو بعض أعضائها في مجلس الأمن الموكول إليهم أمر التوصية في شأن قبول الدول الأعضاء الجدد، على الإشادة بهذا الموقف الذي لم تسبق قطر إليه دولة أخرى في العالم. وجاءت الإشادة على سبيل المثال - من قبل ممثل الأرجنتين حيث قال: (إنه ليس من الأمور العادية أن يعتنق بلد قبل استقلاله التام وقبل انضمامه للأمم المتحدة مبادئ هذه الهيئة على النحو الذي قرره النظام الأساسي القطري في حكم من أحكامه بعبارة دقيقة).

ومن نقطة الانطلاق هذه تستطيع الهيئة أن تتأكد من تعاون قطر معها تعاوناً ممتازاً في القيام بنشاطاتها، تحقيقاً لغاياتها، كما ذكر ممثل بلجيكا في كلمته: "أعتقد أنني أعبر عن رأي جميع أعضاء مجلس الأمن إذ أعرب عن رجائي أن تحتذي الدول التي تظفر باستقلالها المثال الذي ضربته قطر في وضع نظامها الأساسي"[1].

وقد بدأت دولة قطر باستقلالها، عهداً جديداً من الانطلاق، دون قيود، لتحقيق ما كانت تصبو إليه دائماً في أن تجعل بلدها دولة حديثة، تواكب التطور العالمي، وتحتل المكان اللائق بشعبها، على الصعيدين العربي والدولي[2].

وبعد صدور القانون رقم (19) لسنة 1971 بإنشاء وزارة للخارجية وقيام الحركة التصحيحية التي تولّى فيها الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني مقاليد الحكم في البلاد في فبراير (شباط) عام 1972، تبادلت دولة قطر التمثيل الدبلوماسي مع الأقطار العربية والأجنبية على مستوى السفراء، وأصبح لها أيضاً ممثل دائم في نيويورك، لدى المنظمة الدولية ومندوب لدى جامعة الدول العربية بالقاهرة.

(1) الدكتور حسن كامل - المستشار السابق لأمير دولة قطر - ورد ذلك في محاضرة بعنوان (دور التشريع في بناء النظام الإداري القطري) (القسم الثاني، ص 13).

(2) وردت هذه العبارة ضمن حديث صحفي لأمير دولة قطر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني لمجلة الأسبوع العربي اللبنانية في 1988/9/5م.

كما أصبحت عضواً في العديد من المنظمات الدولية والعربية والإسلامية، وتساهم بفعالياتها، وتستفيد من خبراتها، في مختلف الميادين، وتشارك في مؤتمراتها المختلفة.

ومما يجدر ذكره أن المقيم البريطاني في قطر، كان أول سفير لبلاده يقدم أوراق اعتماده إلى حاكم قطر. كما توالى بعد تقديم بقية السفراء العرب والأجانب الذين وصلوا البلاد في الفترة اللاحقة لإعلان الاستقلال.

## ثالثاً: الحركة التصحيحية في دولة قطر عام 1972م

قام الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني الذي كان آنذاك ولياً للعهد ورئيساً للوزراء صبيحة يوم الثلاثاء الثاني والعشرين من شهر شباط (فبراير) عام 1972 بحركة تصحيحية سليمة تسلّم فيها مقاليد الحكم في دولة قطر مؤيداً من الأسرة الحاكمة (آل ثاني) والقوات المسلحة، والشعب القطري.

وسميت هذه الحركة بالتصحيحية لأنها أعادت الشرعية إلى قيادة حكم البلاد وصححت مسار خطواتها التنموية وأزالت العقبات التي كانت تعترض مسيرة نهضتها.

ولقد كان لهذه الحركة الإصلاحية مقدمات، وأسباب، ونتائج، على النحو التالي:

### 1- مقدمات وأسباب الحركة التصحيحية:

من المعروف أن حاكم قطر الشيخ (عبد الله بن قاسم آل ثاني) كان قد عين ابنه الشيخ "حمد بن عبد الله آل ثاني" (والد الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني) ولياً لعهده.

وقد تولى الشيخ حمد مسؤولية الحكم بعد وفاة أبيه الشيخ عبد الله إلا أن المنية عاجلته وهو في الخمسين من عمره. (وكان قبيل وفاته قد أسند مهمة حكم البلاد من بعده لأخيه الشيخ (علي بن عبد الله آل ثاني) إلى أن يبلغ نجل الشيخ حمد وهو الشيخ خليفة سن الرشد).

وقد تم تحرير الوثائق الخاصة بذلك بين أهل الحل والعقد وفقاً لما كان معمولاً به آنذاك. غير أن الأمور جرت على غير ما اتفق عليه، حيث قام الشيخ علي بن عبد الله آل ثاني بالتنازل على الحكم نتيجة لكبر سنه وتراجع أحواله الصحية لصالح ابنه (الشيخ أحمد بن علي آل ثاني) بدلاً من الشيخ خليفة الوريث الشرعي لتولي مهام الحكم، وذلك على خلاف ما اتفق عليه في عهد الشيخ حمد بن عبد الله الحاكم

السابق. وخوفاً من حدوث فتنة وانقسام، وحرصاً على مصالح البلاد، قبل حينئذ الشيخ خليفة بن حمد مكرهاً بولاية العهد رغم حقه الشرعي في الحكم. وكان ذلك سبباً رئيساً دفع بالشيخ خليفة بن حمد آل ثاني لأن يقوم بحركته التصحيحية يوم الثلاثاء الثاني والعشرين من شهر شباط (فبراير) عام 1972 ليسترد حقه الشرعي في تسلم مقاليد الحكم مستنداً إلى تلك البيعة من جده التي اعتبرها السند الشرعي في أحقيته بالحكم من غيره. وإثر الحركة التصحيحية تولى الشيخ (خليفة بن حمد) مقاليد الحكم في دولة قطر بمباركة وتأييد تام من الأسرة الحاكمة والقوات المسلحة وأبناء الشعب.

وهناك أسباب أخرى لهذه الحركة التصحيحية أشار إليها البيان التاريخي الذي وجهه الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني من الإذاعة والتلفزيون إلى الشعب القطري وهي[1]:

1- اصطدام مسيرة النهضة في البلاد بكثير من العقبات التي وضعتها في طريقها عناصر تجردت من المسؤولية لم يكن همها إلا جني المنافع الشخصية عل حساب الوطن.
2- تكرار النصيحة والتوجيه ومحاولات الإقناع للحاكم السابق ولكن دون جدوى.
3- سيطرت روح اللامبالاة والاستهتار وفقدان روح المسؤولية على العهد السابق.
4- تعطيل بعض أحكام ونصوص النظام الأساسي المؤقت للحكم في البلاد الصادر عام 1970 ومنها المتعلق بمجلس الشورى نتيجة لازدواجية السلطة.
5- جمود وضياع الكثير من أماني وجهود البلاد.

وإزاء ذلك كله لم يكن هناك مناص من قيام الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني بحركته التصحيحية التي هدف من ورائها تصحيح الأوضاع المغلوطة، وتحقيق مصلحة المواطنين، وضمان مستقبل الأجيال المقبلة.

(1) خطاب أمير الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني بمناسبة الحركة التصحيحية في 1972/2/22م" مطبوعات وزارة الإعلام والثقافة" مجموعة خطب الأمير، ص 25، 26.

وقد حازت هذه الحركة فور بدئها على مباركة وتأييد الأسرة الحاكمة والقوات المسلحة وأبناء الشعب القطري.

وحرص الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني غداة توليه الحكم على تعهده بالعمل من أجل نهضة البلاد وتقدمها والالتزام بالمضي قدماً في الطريق الهادف إلى تحقيق العدالة والاستقرار لخير أبناء الشعب القطري قاطبة.

وهكذا بتولي الشيخ خليفة مقاليد الحكم دخلت البلاد مرحلة جديدة من النهضة والتطور والتقدم شملت مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

**2- نتائج الحركة التصحيحية[1]:**

ترتب على قيام الحركة التصحيحية في قطر عام 1972 عدة نتائج ظهرت في صورة قرارات ومراسيم أميرية استهدفت كلها الإصلاح ورفاهية الشعب. ومنها:

1- زيادة رواتب موظفي الدولة والقوات المسلحة والشرطة ورفع رواتب العجزة والمسنين ومعاشات أصحاب الضمان الاجتماعي.

2- تحويل ربع الدخل القومي الذي كان يتقاضاه الحاكم السابق إلى الموازنة العامة للدولة.

3- إحياء مجلس الشورى والمبادرة إلى تنفيذ هذا البند المهم في النظام الأساسي المؤقت للحكم.

4- تعريب القيادة المسلحة للجيش والشرطة بإقصاء القادة البريطانيين وتعيين قطريين محلهم.

5- تعيين عدد من السفراء القطريين في الخارج بعد أن حالت ازدواجية السلطة والسلبية في العهد السابق دون تعيين ممثلين دبلوماسيين للدولة.

6- السماح بعودة جميع المنفيين من المواطنين خارج البلاد.

ويتبين لنا مما سبق بيانه أن قطر سعت قبل استقلالها إلى إقامة اتحاد الإمارات العربية ولكنها وجدت نفسها ـ كما ذكرنا ـ أمام سبيل واحد ممكن هو أن تقرر انتهاج سبيل الاستقلال. كما كانت قد أصدرت أول دستور مكتوب لها ـ وهو ما

(1) الأستاذ يوسف عبيدان ـ مرجع سابق.

يعرف بالنظام الأساسي المؤقت للحكم - عام 1970 قبل استقلالها بسنة وخمسة أشهر ليكون أول نظام دستوري تشهده البلاد في تاريخها. فضلاً عن أن دولة قطر دخلت مرحلة جديدة من تاريخها السياسي تحقق مصلحة الوطن والمواطنين بتولي الشيخ خليفة مقاليد الحكم في البلاد. خاصة وأن الدولة كانت حينذاك حديثة العهد بالاستقلال، وهو ما يفرض عليها أن تمضي بخطوات مدروسة ومتأنية لبناء الدولة داخلياً على أفضل الأسس وأقواها، وتحقيق مكانة بارزة خارجياً على كافة المستويات الدولية.

وعلى ضوء هذه التغيرات أصبح من الضروري إجراء تعديل بالإضافة والحذف والتبديل لأحكام النظام الأساسي المؤقت بحيث يتماشى مع مرحلة التطور التدريجي الضروري الملائم خلال فترة الانتقال.

## المطلب الثاني: مراحل التطور الدستوري لدولة قطر

### أولاً: ظروف تعديل النظام الأساسي المؤقت

رأينا فيما سبق أن النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر الصادر في الثاني من شهر (ابريل) عام 1970 يعتبر أول حدث سياسي مهم ودستوري في تاريخ قطر بما حواه من ضمانات وإنجازات مهمة. وجاء صدوره قبل إعلان قطر دولة مستقلة ذات سيادة في 1971/9/3 بحوالي عام ونصف وفي وقت كانت ما تزال فيه قطر عضواً في اتحاد الإمارات العربية.

إلا أن هذا النظام الأساسي المؤقت عايش بعد صدوره تغييرات عدة تمثلت في: إعلان الاستقلال، وخروج قطر من اتحاد الإمارات العربية، وتوقف العمل ببعض بنود النظام الأساسي المؤقت نتيجة ازدواجية السلطة وخاصة فيما يتعلق بمجلس الشورى، وقيام الحركة التصحيحية في 1972/2/22 وما نشأ عنها من تولي الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني الحكم في البلاد، وإصداره للعديد من القرارات الإصلاحية[1]. لذلك اقتضت هذه التغييرات أن تعدل أحكام هذا النظام الأساسي المؤقت بالإضافة والحذف والتبديل، لتتماشى مع الظروف المستجدة لعهد النهضة الإصلاحية الشاملة الجديدة بعد قيام الحركة التصحيحية.

---

(1) من بيان امير قطر بمناسبة تولية مقاليد الحكم بعد قيام الحركة التصحيحية عام 1972م.

## ثانياً: ماهية التعديل ونظامه

وقد أصدر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر في التاسع عشر من شهر نيسان (إبريل) عام 1972م الموافق للخامس من شهر ربيع الأول عام 1392 هجرية.

وقد ضم هذا النظام المؤقت المعدل إحدى وسبعين مادة، احتوتها خمسة أبواب. حيث تم تخصيص الباب الأول لنظام الحكم، والباب الثاني للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، أما الباب الثالث فقد تناول الحقوق والواجبات العامة.

وأشار في الباب الرابع إلى السلطات العامة في الدولة، ابتداءً من رئيس الدولة ثم مجلس الوزراء ثم مجلس الشورى، وبعد ذلك القضاء، واختصاصات كل منهم.

وفي الباب الخامس والأخير نجد أحكاماً عامة انتقالية فيما يتعلق بسلطة الأمير بتعديل النظام الأساسي المؤقت المعدل، ودعوته أن يوضع نظام أساسي كامل دائم للدولة ليعمل به إثر انتهاء فترة الانتقال التي لم يحدّد مدتها.

والملاحظ أن النظامين الأساسيين المؤقتين للحكم في دولة قطر، سواء أكان الأول الذي صدر قبل الاستقلال عام 1970 أم الثاني المعدل الذي صدر بعد الاستقلال وعقب قيام الحركة التصحيحية عام 1972م، قد راجعهما وأصدرهما أمير الدولة، بعد أن أكمل المستشارون والخبراء القانونيون إعدادهما، وقد روعي في كل منهما، أن تكون صورته متماشية مع حاجات البلاد، ومتلائمة مع بيئتها، وظروفها، وإمكاناتها، وقت إعداده، وإصداره. ولهذا فإنهما قد صدرا عن طريق المنحة. بل إن ديباجة النظام الأساسي سنة 1970 قد أبرزت هذا المعنى بقولها: "نحن حاكم قطر. لمّا كانت إرادتنا وإرادة أبناء وطننا قد تلاقتا على أن نوفر لوطننا خير وسائل الحرية والقوة والعزوة والكرامة" إلى أن قالت: "وحيث أن إدراك هذه الأماني الغالية يتطلب إرساء القواعد الرئيسية التي تحكم تنظيم السلطات العامة واختصاصاتها... رئي من الخير إصدار هذا النظام الأساسي المؤقت".

ومن الخصائص الأخرى للنظام الأساسي المؤقت المعدل أنه دستور مرن وبسيط ولا يتطلب إجراءات خاصة أو معقدة للتعديل، وإنما للأمير بإرادته المنفردة تنقيح هذا النظام الأساسي بالتعديل أو الحذف أو الإضافة إذا ما رأى أن مصالح الدولة العليا تتطلب مثل هذا التصحيح.

بالإضافة إلى ذلك فهو دستور مدون ومؤقت بحيث أتى مرحلياً وانتقالياً وأحكامه مؤقتة تفي بالغرض منها في عبور مرحلة من مراحل التطور السياسي والدستوري في البلاد. وإذا ما استعرضنا كما جاء في مقدمة النظم السياسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972. نجد أنها بدأت بالقول: "نحن خليفة بن حمد آل ثاني... أمير دولة قطر... نظراً لأن أمنيتنا الكبرى التي عاهدنا الله على بذل كل جهد ممكن لتحقيقها ووطدنا العزم أمام الشعب على تكريس أنفسنا لها هي السير قدماً بوطننا العزيز في مرحلة الانطلاق العظيم نحو بناء مجتمع أفضل ينعم فيه المواطنون جميعاً بمزيد من الرفاه والعدل والمساواة والعلم والصحة ويزاولون هم والسلطات العامة على حد سواء ممارسة ما لهم من حقوق وأداء ما عليهم من واجبات على النحو الأنسب الكفيل ببلوغ تلك الأمنية".. وبعدئذ انتقلت مقدمة هذا النظام لتبرير الأسباب التي دعت لتعديل أحكام النظام الأساسي المؤقت الصادر عام 1970 بالحذف أو الإضافة والتبديل بحيث يتماشى ـ عبر مرحلة التطور التدريجي الضروري الملائم خلال فترة الانتقال ـ مع التغييرات الواسعة العميقة المترتبة على استقلال البلاد استقلالاً تاماً من ناحية وعلى انبلاج صبح العهد الجديد، عهد النهضة الإصلاحية الشاملة من ناحية أخرى: كما أضافت المقدمة: (وقد تطلب إرساء الأسس السليمة للإصلاح الشامل في البلاد خلال فترة الانتقال المبادرة إلى إعادة تنظيم الدولة وذلك باتخاذ التدابير الملائمة وإصدار التشريعات واللوائح والقرارات المناسبة بالسرعة اللازمة).

ولكي نتعرف على التغييرات والتعديلات بالإضافة أو الحذف أو التبديل للنظام الأساسي المؤقت والتي تضمنها النظام الأساسي المؤقت المعدل لا بد لنا من أن نعود إلى مواد هذا النظام المعدل ونلقي الضوء على تلك الإضافات أو التبديل وما استجد فيه من أحكام دستورية مهمة.

وإذا ما قارنا المادة الأولى من الباب الأول الخاص بنظام الحكم من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم التي نصت على أن: "قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة وأن دينها الإسلام والشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي لتشريعها ونظامها ديمقراطي ولغتها الرسمية هي اللغة العربية وشعب قطر جزء من الأمة العربية". مع مثيلتها في النظام الأساسي السابق، فإننا نجدها قد خلت من عبارة: (عضو في اتحاد

الإمارات العربية). وذلك لأن دولة قطر عندما أصدرت النظام الأساسي المعدل كانت قد انسحبت من الاتحاد نظراً لفشل المفاوضات مع بقية إمارات الخليج في إخراجه إلى حيز الوجود وذلك للأسباب المشار إليها فيما سبق. ورغم ذلك فإن دولة قطر لم تتخل عن إيمانها بفكرة الاتحاد بدليل أن الفقرة (ب) من المادة الخامسة من الباب الأول من النظام الأساسي المؤقت المعدل، والتي جاءت ضمن المبادئ السياسية للدولة نصت: (على أن الدولة تؤمن بأن اتحاد الدول العربية في المنطقة خاصة وفي الوطن العربي الكبير عامة. وتكرس الدولة كل ما يمكن من جهودها، لتأييد ذلك الاتحاد والعمل على تحقيقه في أنسب صورة تجمع بينها وبين تلك الدول الشقيقة التي تربطها بها أعمق الروابط جذوراً وأكثرها قوة وأشدها أصالة) كما نلاحظ إضافة (الألف واللام) لكل من كلمتي (مصدر) و(رئيسي) في المادة السابقة. ولا شك إن إضافة الألف واللام إلى الكلمتين السابقتين لها دلالة حتمية وهي أن كل تشريع قائم عند صدور هذا النظام الأساسي المعدل يتعارض مع حكم قطعي الثبوت والدلالة في الشريعة الإسلامية يعتبر غير دستوري ويجب إلغاؤه.

وإذا كان النظامان الأساسيان المؤقتان للحكم في دولة قطر ـ السابق والمعدل ـ لم يتضمنا نصاً على مبدأ سيادة الشعب أو الأمة فإن ذلك لا دلالة له لأنهما قد نصا على المبدأ الديمقراطي.

والديمقراطية كما هو معروف تتضمن المبدأ السابق لاعتباره أن الديمقراطية هي حكومة الشعب.

ولقد أكد أمير قطر في أكثر من مناسبة تمسك دولة قطر بالديمقراطية؛ لأنها تؤمن بحرية الإنسان وبضرورة نموه وسيادته. وقد نصت المادة الأولى من دستور قطر المؤقت المعدل على أن نظام الحكم فيها ديمقراطي وأنها تؤمن بأن الفكرة الأساسية في الديمقراطية هي المشاركة. وهذا ما حققته قطر عندما تم تشكيل أول مجلس للشورى في البلاد سنة 1972م ليعاون برأيه على معالجة شؤون الدولة في مختلف النواحي، وليساعد بمشورته في تهيئة النهضة الشاملة بأسلوب ديمقراطي. وأشار الأمير أيضاً إلى أننا عندما نتمرن على ممارسة (اللعبة) الديمقراطية يمكننا أن ننتقل إلى

مرحلة متقدمة من هذه التجربة. فنحن الآن نستفيد من تجارب الغير ولكننا لا نقتبس هذه التجارب على علاتها بل نصوغها لتتفق مع ظروف بلادنا"[1].

ونجد أمير قطر في مناسبة أخرى يدافع عن خطوات دولة قطر المبدئية على طريق الديمقراطية بقوله: "نحن مع الديمقراطية لكننا مع تدرجها فنحن لا نستطيع في الظرف الحالي أن نطالب بديمقراطية العريقين بهذا الأسلوب كفرنسا وبريطانيا فهؤلاء عندهم ديمقراطية قائمة على سنوات طويلة من التجارب والممارسة، فالبيئة الاجتماعية هنا لا تحتمل مثل هذا التقفيز الفكري السريع"[2].

وبقيت المواد من (2) إلى (16) على حالها في النظامين الأساسيين السابق والمعدل (الحالي) ولم يطرأ عليها أي تعديل، ومنها المواد الخاصة بالمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة وهي المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

### ثالثاً: المبادئ الجوهرية لسياسة الدولة

إن نظرة نلقيها على المبادئ التي تنتهجها دولة قطر والتي نصت عليها المادة الخامسة من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم نلاحظ أنها تعبر عن السياسة الداخلية والخارجية التي تلتزم بها الدولة.

وتتجسد هذه المبادئ في محافظة الدولة على كيانها وأمنها واستقرارها وإيمانها لأن اتحاد الدول العربية في المنطقة ضرورة تحتمها المصالح العربية العليا المشتركة في المنطقة خاصة، وفي الوطن العربي عامة.

كما تعبر عن إيمان الدولة بأخوة العرب جميعاً وسعيها إلى توثيق عرى التضامن مع شقيقاتها الدول العربية بالإضافة إلى مساندتها للقضايا والمصالح العربية وتأييدها للجامعة العربية وميثاقها.

وركزت المبادئ السياسية في جانب آخر على الديمقراطية وحرص الدولة على توجيه عنايتها لإرساء الأسس الصالحة لترسيخ دعائم الديمقراطية الصحيحة من جهة،

---

(1) من حديث صحفي لأمير قطر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني نشرته صحيفة البيرق اللبنانية العدد (3253) بتاريخ 1975/5/21م.

(2) من حديث صحفي للأمير أدلى به لصحيفة السياسة الكويتي في 1795/6/9م.

وإقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين واحترام النظام العام.

وفيما يتعلق بالسياسة الخارجية لدولة قطر فقد أشارت المبادئ السياسية إلى أن أهدافها تتمثل في توثيق أواصر الصداقة مع جميع الدول الإسلامية خاصة، والدول والشعوب المحبة للسلام عامة، على أساس من الاحترام المتبادل والمصلحة المشتركة، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية.

كما أشارت المبادئ السياسية إلى اعتناق دولة قطر لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة والتزامها بتطبيقها. وذلك لأن هذه المبادئ تهدف إلى:

1- تدعيم حق الشعوب في تقرير مصيرها.
2- إنماء التعاون الدولي لخير البشرية.
3- إشاعة السلام في أرجاء العالم.
4- التزام الدول بفض خلافاتها بالطرق السلمية.
5- إقامة علاقاتها فيما بينها على أساس العدالة والمساواة في ظل أحكام القانون الدولي.

وفيما يتصل بالمبادئ الاقتصادية التي وردت بالمادة السادسة من الباب الثاني من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم فإنها ترسم السياسة الاقتصادية للدولة. كما توجه النشاط الاقتصادي فيها لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة. وقد نصت على أن الملكية ورأس المال مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي. بمعنى أن مهمة رأس المال تنحصر في بناء المجتمع ومضاعفة ازدهاره؛ لأن للعمل دوره الكبير في إشادة صرح المدنية وتعميم الرفاهية.

وتسود في قطر حرية النشاط الاقتصادي حيث كفلت الدولة لهذا النشاط حريته في حدود الصالح العام، وأخذت بمبدأ الفردية المعتدلة ذات الأهداف التي ترمي إلى خدمة المصلحة العامة للمجتمع.

وأعطت المبادئ الاقتصادية للدولة حق الإشراف على الاقتصاد الوطني. كما أناطت بالقانون تنظيم قواعد هذا الإشراف وحدوده وفقاً لما يقتضيه الصالح العام. خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن الثروات الطبيعية وفي مقدمتها النفط والغاز تشكل

العمود الفقري للاقتصاد القطري وأساس الثروة القومية في البلاد، وهذا يعني أن الاقتصاد القطري بغالبيته منحصر بيد الدولة التي توجهه لخير الوطن.

ونلمس في جانب آخر من المبادئ الاقتصادية التي توجه سياسة الدولة ابتعاد الدولة عن طابع الفوضى الاقتصادية. وأكدت ذلك الفقرة (ج) من المادة السادسة الخاصة بالمبادئ الاقتصادية بتركيزها على دور الدولة في توجيه النهضة الاقتصادية عن طريق التخطيط العلمي الذي تدعمه الدولة بالتعاون الفني، مع المنظمات الدولية المتخصصة، بما يحقق ازدهار البلاد ويضمن العيش الكريم للمواطنين.

أما المادة السابعة فقد تناولت المبادئ الاجتماعية التي توجه سياسة الدولة، وهي مبادئ تتعلق بحياة الإنسان. وقد اعتبرت هذه المبادئ الأسرة، هي أساس المجتمع، وجعلت قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن. وأناطت بالقانون، تنظيم الوسائل الكفيلة بحمايتها من كل عوامل الضعف، وتدعيم كيانها، وتقوية أواصرها. كما اعتبرت من واجبات الدولة العمل على تأصيل المبادئ الدينية الإسلامية القويمة في المجتمع، وتطهيره من كل صور الانحلال الخلقي. ويكون ذلك عن طريق رعايتها للنشئ، وصيانته من أسباب الفساد، وحمايته من الاستغلال، وتأمين الرعاية الجسمانية والروحية له.

وبما أن المبادئ الاقتصادية الآنفة الذكر، قد ألزمت الدولة بكفالة حرية النشاط الاقتصادي، في حدود الصالح العام، فإن الفقرة (د) من المبادئ الاجتماعية قد ألزمتها أيضاً، بتوفير تكافؤ الفرص للمواطنين، وتمكينهم من ممارسة حق العمل في ظل القوانين، تحقق لهم العدالة الاجتماعية.

وأشارت الفقرات الأخيرة من المبادئ الاجتماعية وهي (هـ)، (و)، (ز) إلى حق المواطنين بالرعاية الصحية. ولتحقيق ذلك، تعمل الدولة على توفير وسائل الرعاية الصحية لهم، وتجنيبهم أسباب المرض، والجهل والحاجة. ولم يقتصر اهتمام الدولة عند هذا الحد، بل امتد ليضمن للمواطنين العيش الكريم، حتى بعد بلوغ سنة التقاعد. حيث أوجبت هذه المبادئ الاجتماعية على الدولة، أن تضع نظاماً للضمان الاجتماعي، يكفل المعونة للمواطنين في حالات المرض، والشيخوخة، والكوارث، وغيرها من الحالات المسببة للعجز.

وفيما يتصل بالمبادئ الثقافية التي توجه سياسة الدولة، فقد اعتبرت المادة الثامنة من الباب الثاني من النظام الأساسي المؤقت المعدل التعليم دعامة أساسية من دعائم رقي المجتمع ورفاهه وجعلته حقاً لكل مواطن، رغبة من الدولة في إنشاء جيل متسلح بالعلم، والأخلاق. كما تسعى الدولة إلى تحقيق إلزامية التعليم العام وجعله مجانياً في كل المراحل.

وقد هدفت المبادئ الثقافية إلى جعل التعليم ينشئ شعباً قوي الجسم والتفكير والشخصية، مؤمناً بالله، ومحلى بالأخلاق الفاضلة، ومعتزاً بالتراث العربي والإسلامي، ومجهزاً بالمعرفة لكي يدرك واجباته ويزيدها، ويحرص على حقوقه ويدافع عنها ويطالبها بها كما ركزت هذه المبادئ على واجب الدولة في رعاية التراث الثقافي القومي والمحافظة عليه والعمل على نشره بالإضافة إلى تشجيعها للعلوم والفنون والآداب والبحوث العلمية.

## رابعاً: الحقوق والواجبات العامة

وإذا ما انتقلنا إلى الباب الثالث من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم وهو الخاص بالحقوق والواجبات وقارناه بالباب الثالث بالنظام المؤقت السابق عام 1970 فإننا لا نجد أي تغيير أو تعديل في هذه الحقوق والواجبات للمواطنين. وقد تصدرت المادة التاسعة هذا الباب بالنص على: "إن الناس متساوون في الحقوق والواجبات دون تمييز بينهم بسبب العنصر أو الجنس أو الدين".

وقد ركز النظام الأساسي المؤقت المعدل على مبدأ المساواة أمام القانون ومراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة والقضاء. ولكي يأمن الناس على أنفسهم، حرص النظام الأساسي المؤقت والمعدل المادة الحادية عشرة على تأكيد مبدأ براءة المتهم حتى تثبت إدانته في محاكمة عادلة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه بالأصالة أو بالوكالة. وكذلك نص النظام الأساسي صراحة في الفقرة (ب) من المادة (10) على مبدأ في غاية الأهمية لتطبيق العدالة وهو:

(ويجرم أي فعل ولا توقع عقوبة إلا بمقتضى قانون سابق).

وتطرق في المادة الثانية عشرة إلى إحدى الحريات الشخصية وهي حرمة السكن. حيث تكفل الدولة بموجبها للناس هذه الحرمة فلا يجوز انتهاكها أو دخولها بغير إذن أهلها إلا في الأحوال التي يعينها القانون وبالكيفية التي ينص عليها.

وهناك من الحريات الشخصية الأخرى التي أشار إليها النظام الأساسي المؤقت حرية التملك. وجاءت المادة السادسة عشرة لتجعل للملكية الفردية والجماعية حرمة، وحظرت نزعها، إلا إذا كان ذلك للمصلحة العامة ووفقاً لما ينص عليه القانون.

وهناك أيضاً حرية التعبير عن الرأي التي أقر بها النظام الأساسي في المادة الثالثة عشرة. وأشار إليها بحرية النشر والصحافة، وجعلها مكفولة أيضاً وفقاً للقانون.

واعتبر النظام الأساسي في المادة الرابعة عشرة الوظائف العامة بمثابة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها. وعلى الموظف العام أن يستهدف في أدائه لواجبات وظيفته المصلحة العامة وحدها.

# المبحث الثالث

# تنظيم السلطات العامة في النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم الصادر عام 1972م

تعتبر دولة قطر بالمفهوم الدستوري دولة بسيطة. وقد انعكس ذلك المفهوم على تشكيل السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها التي تمارسها على سائر إقليمها.

وقد تناول الباب الرابع من النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972 السلطات العامة في الدولة في خمسة فصول، حيث تضمن الفصل الأول أحكاماً عامة. وفي الفصل الثاني تناول سلطات رئيس الدولة. أما الفصل الثالث فقد اختص بسلطات مجلس الوزراء وتشكيله ودوره في الحكم. وجاء الفصل الرابع متعلقاً بمجلس الشورى من حيث دوره وتشكيله وأعماله واختصاصاته. أما الفصل الخامس والأخير فقد خصص للقضاء.

وسنتناول في هذا المبحث تنظيم السلطات العامة في النظام الأساسي المؤقت المعدل من جانبين هما:

(أ) مبدأ فصل السلطات وموقف النظام الأساسي منه.

(ب) السلطات العامة في الدولة.

وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

**المطلب الأول:** ونشير فيه إلى مبدأ الفصل بين السلطات وموقف النظام الأساسي المؤقت المعدل منه.

**المطلب الثاني:** ونتناول فيه بالتفصيل السلطات العامة في دولة قطر في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل.

## المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات وموقف النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر منه

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات قاعدة من قواعد "فن السياسة" ومبدأ تمليه الحكمة السياسية. وذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً وحتى نضمن

الحريات الفردية ونحول دون استبداد الحكام فإنه من اللازم ألا تركز السلطات كلها في هيئة واحدة حتى ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب. فجوهر مبدأ فصل السلطات إذن يتلخص في دعامتين:

**الأولى:** تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف هي:

(أ) الوظيفة التشريعية وعملها إصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة.

(ب) الوظيفة التنفيذية التي تقوم بالمحافظة على النظام العام في الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد العامة.

(ج) الوظيفة القضائية التي تعمل على حل المنازعات سلمياً عن طريق قضاء مستقل.

**الثانية:** عدم تجميع هذه الوظائف الثلاث في هيئة واحدة. على أن ثقل القاعدة يتجلى في هذا الشق الثاني الذي أبرزه (مونتسكيو).

وقد أورد الفقهاء مبررات هذا المبدأ في منع الاستبداد وصيانة الحرية وفي ضمان مبدأ الشرعية ولا يكون هذا إلا بالفصل بين المشرع والمنفذ كما أنه يحقق المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل. كما تعرض هذا المبدأ للكثير من الانتقادات ورغم ذلك فإنه مجرد قاعدة تمليها الحكمة السياسية بقصد الوقوف ضد فكرة تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة منعاً لاستبدادها وتعسفها. ولم يعن مونتسكيو إقامة فصل مطلق بين السلطات وإنما أراد بها توازن القوى بين الملك (كممثل للسلطة التنفيذية) وبين البرلمان (السلطة التشريعية) عن طريق التأثير المتبادل لكل من السلطتين على الأخرى.

وهذا لا يكون إلا عن طريق التعاون بين سلطتين متميزتين[1].

وقد تباينت مواقف الدساتير المختلفة من مبدأ الفصل بين السلطات، فمن الدول من أسرف في الأخذ بهذا المبدأ فخرج بذلك عن دائرة الفصل المطبوع بطابع التعاون إلى الفصل بمعنى العزلة التامة أي الفصل الشديد بين السلطات ومثاله:

النظام الرئاسي في الولايات المتحدة، رغم أن الدستور هناك أوجد بعض الصلات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بينما خلق العمل صلات أخرى. ومن الدول من أخذ

(1) الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي - السلطات الثلاث - مرجع سابق - الصفحات، 518، 519، 520.

بنظام اندماج السلطات في يد واحدة أو هيئة واحدة، ونعني هنا السلطتين التشريعية والتنفيذية ومثاله: حكومة الجمعية أو النظام المجلسي ويتم فيه الاندماج لصالح السلطة التشريعية، وهذا ما نجده في سويسرا. وهناك من الدول من أخذ بنظام يتأرجح ما بين نظامي الفصل الشديد والاندماج وهو ما يسمى بنظام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ورغم استقلالهما فإن هناك تعاوناً وتبادلاً للرقابة بينهما، وهذا ما أخذ به النظام البرلماني ومثاله: بريطانيا.

ومن ناحية أخرى فإن جميع النظم قد أجمعت على ضرورة استقلال السلطة القضائية في وظيفتها ومنها النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دول قطر، حيث نص في مادته التاسعة عشرة: (السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر أحكامها باسم الأمير).

وجاءت المادة الخامسة والستون من النظام الأساسي لتؤكد استقلال هذه السلطة: (والقضاة مستقلون في أداء اختصاصاتهم ولا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة) ومن ثم فإن المعركة حول مبدأ الفصل بين السلطات في جميع النظم السياسية تثار في حقيقة الأمر بخصوص العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وإذا كانت الاتجاهات القديمة تميل إلى ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية فإن الاتجاه المعاصر يميل إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية نظراً لتعاظم دورها وزيادة مسؤوليتها وتنوعها.

وإذا ما عدنا إلى الدساتير العربية ومنها النظام الأساسي المؤقت المعدل في دولة قطر نجد أنه لم ينص فيها على مبدأ فصل السلطات صراحة فيما نعلم إلا دستوران عربيان هما الدستور الكويتي في المادة (50) منه حيث تنص على أن: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور ولا يجوز لأية سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في هذا الدستور".

كما ورد ذكر مبدأ الفصل بين السلطات في أسلوب مقارب في المادة (32) فقرة (أ) من دستور البحرين. ويلاحظ أن معظم الدساتير العربية ومنها النظام الأساسي القطري اعترفت ضمناً بمبدأ الفصل بين السلطات. وبالرجوع إلى النظام الأساسي

المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر وجدنا أنه استعمل اصطلاح (السلطات) كعنوان للباب الرابع منه. وأورد تحت هذا العنوان بيان هذه السلطات وهي:

1- السلطة التشريعية: "يصدر الأمير القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى (مادة 17)".
2- السلطة التنفيذية: "ويتولاها الأمير بمعاونة مجلس الوزراء (مادة 18)".
3- السلطة القضائية: "وتتولاها المحاكم التي تصدر أحكامها باسم الأمير (مادة 19)".

ثم خصص لكل من هذه السلطات المذكورة فصل مستقل على النحو الآتي:

الفصل الأول: وتضمن أحكاماً عامة، والفصل الثاني: لرئيس الدولة، والفصل الثالث: لمجلس الوزراء، والفصل الرابع: لمجلس الشورى، والفصل الخامس: للقضاء.

ومما يجدر ذكره هنا أن العلاقة بين السلطات العامة لا تتضح بصورة تامة إلا في الدساتير الدائمة. أما الدساتير المؤقتة ومنها النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر فإنها تواجه اعتبارات مرحلية. ولقد أكدت ذلك مقدمة النظام الأساسي المعدل حيث قالت: "وحيث أن إرساء الأسس السليمة للإصلاح الشامل المنشود خلال فترة الانتقال تتطلب المبادرة إلى إعادة تنظيم الدولة وذلك باتخاذ التدابير الملائمة وإصدار التشريعات واللوائح والقرارات المناسبة بالسرعة اللازمة ولا سيما أننا موطدو العزم على أن تكون مدة تلك الفترة أقصر مدة تحتمها مصالح الدولة العليا وتفرضها ضروراتها".

ومن الطبيعي أن تعتبر دولة قطر سنوات البناء لهيكلها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري التي سبقت الاستقلال مرحلة انتقالية امتدت إلى مرحلة بناء الدولة مع فجر الاستقلال في الثالث من سبتمبر (أيلول) من عام 1971 من ناحية، وخروجها إلى العالم كدولة مستقلة ذات سيادة كاملة فيما بعد ومواكبتها للدول الحديثة وانفتاحها على العالم الخارجي من ناحية ثانية.

كما أن الدولة مع سنوات الاستقلال الأولى تطلعت لأن يكون النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم بمثابة الجسر الذي يؤدي بها لوضع نظام أساسي كامل دائم للدولة يحل محل النظام الأساسي المؤقت المعدل ليعمل به إثر انتهاء فترة الانتقال[1].

---

(1) هذا ما أشارت إليه المادة (70) من النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر في 1972/4/19.

ومما يجدر ذكره أن اعتبارات التأقيت للنظام الأساسي الحالي لها ما يبررها. فهو أول دستور مدون يصدر في دولة قطر. وكانت نظم الحكم فيها من قبل تقوم على قواعد دستورية عرفية. كما أنه جاء مرحلياً وانتقالياً ليفي بالغرض وهو مواكبة مراحل التطور السياسي والدستوري في البلاد وانتقالها من نظام المجتمع القبلي إلى نظام المجتمع المتحضر والدولة الحديثة بالإضافة إلى بروز حاجتها إلى سرعة إصدار التشريعات وتنظيم بناء الدولة للحاق بركب الدول الحديثة.

ومن ناحية أخرى فإن أي نجاح أو تجربة حقيقية لممارسة مثل هذا النظام في دولة قطر سيدفعها ـ كما ذكر النظام الأساسي ـ إلى إصدار نظام أساسي كامل ودائم يجري إعداده على ضوء تجربة مرحلة الانتقال ليطبق فيما بعد، كما جاء في المادة 70 من النظام الأساسي المعدل الحالي.

واعتبر النظام الأساسي السلطة القضائية مستقلة في دولة قطر وإن كانت أحكام المحاكم تصدر باسم الأمير، وإنه لا يجوز لأية جهة مهما كانت أن تتدخل في سير العدالة. وهذا مما يؤكد مسايرة نظام الحكم في دولة قطر للتشريعات الحديثة في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطة القضائية وسلطات الدولة الأخرى.

وأما مجلس الشورى فهو جهاز من أجهزة الحكم الأساسية قام ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما، ويعبر عن رأيه على شكل توصيات. وبما أن مجلس الشورى يناقش مشروعات القوانين التي تحال إليه من مجلس الوزراء قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها فإنه بذلك يشارك الأمير ومجلس الوزراء السلطة التشريعية.

كما حظرت صراحة المادة الحادية والخمسون من النظام الأساسي المؤقت المعدل بعد تعديلها بقرار أمير دولة قطر رقم (11) لسنة 1975 على مجلس الشورى التدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية أو القضاء.

والملاحظ أيضاً اتجاه النظام الأساسي إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية برئاسة أمير الدولة، حيث إنه رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في الوقت نفسه.

وتأتي هذه المبادرة تماشياً مع اتجاه الدول حديثاً نحو إعطاء السلطة التنفيذية دوراً بارزاً على ما عداها من السلطات العامة وتقوية نفوذها وذلك لأسباب عديدة منها: إن الدولة الحديثة قد سارت على سياسة تحقيق الرفاهية لشعوبها. وأصبحت الشعوب لا

تطلب من حكامها مجرد حماية الحريات والحقوق بل تعديل النظام الاقتصادي بما يكفل لكل فرد حياة كريمة ومستوى لائقاً من المعيشة. بحيث أصبحت البرلمانات عاجزة عن تفهم كثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومة بإعدادها الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز إلى الوجود وتأخذ مكان الصدارة، لما يتسم أعضاؤها من معرفة فنية للمشكلات، ولما تمتلكه من قدرات مادية هائلة. وهذا ما جعلها أكثر قرباً واتصالاً بالجماهير ومشكلات المجتمع. بالإضافة إلى تضاؤل دور البرلمانات في الحياة السياسية المعاصرة، واختيار رئيس الدولة بانتخاب الحر المباشر أو غير المباشر. ثم أنه من الأسباب الأخرى أن الوسائل الحديثة للإعلام أو الرقابة على الرأي قد أصبحت في متناول السلطة التنفيذية وتحت سيطرتها وهو ما لا يتوافر لغيرها[1].

وبالعودة إلى النظام الأساسي القطري واستعراض مواده الخاصة برئيس الدولة "الفصل الثاني" فإننا نلاحظ أنها تجعل من الأمير السلطة العليا المهيمنة على كافة السلطات ومنها على وجه التحدي التشريعية والتنفيذية وهو في هذا يشبه النظام الرئاسي في اتجاهه نحو تقوية وغلبة السلطة التنفيذية رغم الاستقلال بينهما.

ونحن نميل إلى الرأي الذي يبرر اتجاه قطر إلى تقوية السلطة التنفيذية باعتباره بلداً حديث النشأة والتكوين، وحديث الاستقلال والنظام الدستوري، وقليل السكان، وصغير المساحة الجغرافية. وهذه الأمور بطبيعة الحال تسهل للسلطة التنفيذية أن تكون صاحبة القرار فيما يتعلق بمصالح الوطن العليا وبالتالي تكون أقدر على سرعة اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها عمليات التنمية والبناء في مختلف الميادين.

من هنا يتبين لنا استقلال السلطة القضائية من ناحية وعدم جواز تدخل مجلس الشورى في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية أو القضاء من ناحية أخرى، وانحصار وظيفة مجلس الوزراء في معاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته، واقتراح مشروعات القوانين والمراسيم. ويبقى الدور الأهم والأكبر للأمير الذي هو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً باعتباره يتولى السلطة التنفيذية

(1) الأستاذ الدكتور محمد رمزي طه الشاعر - مرجع سابق - ص 203، 204.

بمعاونة الوزراء ويملك السلطة التشريعية لكونه يصدق على القوانين ويصدرها بمشيئته وحده، حتى وإن شاركه في مناقشتها وإبداء الرأي فيها مجلس الشورى.

## المطلب الثاني: السلطات العامة في دولة قطر في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم

تأتي سلطة الأمير على قمة السلطات العامة في دولة قطر. فهو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً، ويتولى السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء. كما أن الأمير هو مصدر السلطة التشريعية باعتباره يصدق على القوانين والمراسيم ويصدرها، وتكون له الكلمة النهائية في أي تشريع يصدر بالبلاد سواء تعلق بالنظام الأساسي أو القوانين أو المراسيم.

بينما يقتصر دور مجلس الشورى على مناقشة القوانين وتقديم التوصيات بشأنها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها. إذن فالأمير هو المشرع والمنفذ معاً.

وهناك إلى جانب سلطة الأمير ـ وفقاً للنظام الأساسي المؤقت المعدل ـ سلطة مجلس الوزراء ثم سلطة مجلس الشورى وأخيراً السلطة القضائية.

وقد أفرد الفصل الثاني ـ من الباب الرابع من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم ـ المواد من (20 ـ 27) لرئيس الدولة. والمواد من (28 ـ 38) من الفصل الثالث من نفس الباب لمجلس الوزراء. أما الفصل الرابع فقد تناول مجلس الشورى، وجاء الفصل الخامس ليخصص للسلطة القضائية المادتين (65، 66).

وبما أن دراستنا في الفصل الثاني من هذا الباب ستتناول بالتفصيل تجربة الشورى في دولة قطر منذ نشوئها عام 1972 وحتى الآن فإننا سنرجئ الحديث عن مجلس الشورى إلى ذلك الفصل القادم.

أما فيما يتعلق بالسلطة القضائية في الدولة ـ وهي خارجة عن نطاق دراستنا ـ فإننا نشير إلى أن المادة (19) من النظام الأساسي المؤقت المعدل قد نصت على أن: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر أحكامها باسم الأمير في حدود هذا النظام الأساسي ووفق القانون". بينما ترك النظام الأساسي في المادة (66) منه للقانون

أن يعين النظام القضائي العام للدولة من حيث تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها[1].

كما نصت المادة (65) من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن: "القضاة مستقلون في أداء اختصاصاتهم ولا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة".

ونحن في هذا المطلب سنتناول بالدراسة رئيس الدولة (الأمير)، ومجلس الوزراء وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: رئيس الدولة (الأمير).

الفرع الثاني: مجلس الوزراء.

## الفرع الأول: رئيس الدولة (الأمير)

### أولاً: الضوابط العامة لتولية الأمير وولي العهد

رئيس الدولة في دولة قطر هو الأمير[2]. وهو الممثل الشرعي لها في الداخل وتجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية في حالتي السلم والحرب على السواء. وهو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية فهو رئيس الحكومة إلى جوار كونه رئيساً للدولة. ويقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة لسلطاته بينما يقوم مجلس الشورى ـ عن طريق الإسهام برأيه ـ بمعاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامها على شكل توصيات.

---

(1) صدر القانون رقم (13) لسنة 1971 متضمناً نظام المحاكم العدلية في دولة قطر. وأما ما يجدر ذكره هنا أن نشاط المحاكم... النظامية بدأ بعد الاستقلال بشكل موسع وخاصة بعد قيام الحركة التصحيحية عام 1972م. اما قبل الاستقلال وقد كان القضاء يشمل في الأساس المحاكم الشرعية ومعها المحكمة العدلية الوحيدة التي كان يرأسها نائب الحاكم إلى جانب المحاكم الخاصة بالأجانب التي كان يشرف فيها آنذاك المعتمد البريطاني (عدا ما يختص بالمسلمين منهم ما يتعلق بالأحوال الشخصية). ويتكون الهيكل القضائي في دولة قطر حالياً من: القضاء الشرعي والقضاء العادي بمختلف تخصصاته ودرجاته، كما صدر القانون رقم (8) لسنة 1985م الذي نظم المحاكم العادية على النحو الآتي: المحكمة الجنائية بدرجتيها الصغرى والكبرى، والمحكمة المدنية بدرجتيها الصغرى والكبرى، ومحكمة الاستئناف التي تعتبر حتى الآن أعلى درجات التقاضي في قطر واحكامها قطعية. وتقوم وزارة العدل منذ فترة بدراسة مشروع قانون لإنشاء محكمة للنقض أسوة بما هو معمول به لدى الدول العربية الأخرى.

(2) أشارت إلى ذلك المادة (20) من النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام 1972 وكذلك ذكرت المادة (20) من النظام الأساسي السابق لعام 1970 "الحاكم رئيس الدولة" والجدير بالذكر ان لقب رئيس الدولة قد عدل من "حاكم" إلى "أمير" بقرار من حاكم قطر رقم (1) لسنة 1971م الذي نشر بالجريدة الرسمية عدد (8) لسنة 1971م.

وتبقى سلطة اتخاذ القرار للأمير بإرادته المنفردة في كافة أمور الدولة فهو المشرع والمنفذ كما أن أحكام المحاكم تصدر باسم الأمير. وبذلك يبرز دوره في نظام الحكم القطري ليصبح محور هذا النظام لكونه يتولى كافة السلطات بالإضافة إلى رئاسة مجلس الوزراء. وقيادة القوات المسلحة. كما ذكرت المادة العشرون من الفصل الثاني ـ الباب الرابع من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن: (ذات الأمير مصونة واحترامه واجب) وهذا مبدأ عام أكدته دساتير كل من الكويت والبحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة. ويمتاز نظام الحكم في دولة قطر بأن الرئاسة فيه فردية ويتولاها الأمير وحكم الدولة وراثي محصور في أسرة آل ثاني (المادة 20). وقد أشارت هذه المادة إلى أن سائر الأحكام الخاصة بتوارث الحكم في الدولة ينظمها قانون خاص لا يجوز تعديله إلا بالطريقة التي ينص عليها فيه. وهذا المبدأ مدون في دساتير الكويت والبحرين ودولة الإمارات العربية المتحدة حيث تنص دساتيرها على وراثة الحكم في الأسرة الحاكمة فيها[1].

وترك النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم لأمير قطر حرية اختيار ولي العهد من بين أفراد الأسرة الحاكمة. ولكنه اشترط أن يكون تعيين ولي العهد: "بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين". ولم يوضح النظام الأساسي أوضاعاً محددة لكيفية المشاورة ولا مواصفات أهل الحل والعقد، وترك ذلك لترخص الأمير[2]. وقد جرى العرف الدستوري على إثر تعيين من قبل ولي عهد دولة قطر الشيخ (حمد بن خليفة آل ثاني) أن يعهد أمير قطر بأمير اميري لولي العهد لتولي مهام الحكم وممارسة سلطات الأمير نيابة عنه أثناء غيابه خارج الدولة سواء أكان ذلك لزيارات رسمية أم خاصة ويكون لقبه خلال تلك المدة (نائباً لأمير) دولة قطر.

(1) الأسرة الحاكمة في منطقة الخليج هي: آل ثاني في قطر، وآل خليفة في البحرين، وآل الصباح في الكويت، وآل نهيان في أبو ظبي، آل سعود في السعودية، وآل سعيد في سلطنة عمان.

(2) بعد الاستقلال عام 1971 اصدر أمير دولة قطر الأمر الأميري رقم (1) لسنة 1977 بتعيين ابنه الأكبر ولياً للعهد وجاء في ديباجته: "ونظراً لما نعهده في الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني من صلاح وجدارة وكفاءة لولاية العهد وبعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقتهم على تعيينه ... (مادة أولى): يتعين الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني ولي عهد لدولة قطر ويكون لقبه سمو ولي العهد وينشر بالجريدة الرسمية". صدر في 5/31/ لسنة 1977. وقد نشر بالعدد (3) من الجريدة الرسمية لسنة 1977م.

ونلاحظ أثراً للفكر السياسي الإسلامي ظاهراً في تنصيب الأمير وولي عهده في دولة قطر. وبالرجوع لهذا الفكر الإسلامي نرى أن عملية اختيار الخليفة تتناول ثلاث فئات من الناس هم:

(أ) المرشحون للخلافة وهم الذين يستوفون الشروط اللازمة لتقلدها.

(ب) أهل الاختيار وهم الذين يطلق عليهم "أهل الحل والعقد".

(ج) عامة المسلمين وهم أبناء الشعب.

أما أهل الحق والعقد فإنهم يتولون مهمة سياسية هي فحص شروط المرشحين والترجيح بينهم إذا تعددوا.

ويأتي بعد ذلك دور باقي المسلمين في إقرارهم لاختيار أهل الحل والعقد صراحة أو ضمناً[1].

وإذا ما عدنا إلى العرف الدستوري الذي تولى بموجبه الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر مقاليد الحكم فإننا نجد أنه قام بحركته التصحيحية في 1972/2/22 ليسرد أحقيته بالحكم من الحاكم السابق الشيخ أحمد بن علي آل ثاني مستنداً في ذلك إلى بيعة جده الشيخ عبد الله بن قاسم آل ثاني حاكم قطر الأسبق الذي استمر حكمه من عام 1913 إلى عام 1949. وقد اعتبر الشيخ خليفة تلك البيعة سنده الشرعي في المطالبة بالحكم. ولقد حظي فور قيامه بالحركة التصحيحية على تأييد تام من قبل الأسرة الحاكمة. (باعتبارهم يمثلون أهل الحل والعقد) والقوات المسلحة والشعب (باعتبارهم عام المسلمين).

وأما فيما يختص بتقليد ولاية العهد في الفكر السياسي الإسلامي فإنه قد نشأ تقليد بمقتضاه يقوم الخليفة في حياته بترشيح من يخلفه بعد مماته. والمسلم به لدى معظم الفقهاء أن هذه الطريقة مشروعة. إذن فولاية العهد بالمعنى الإسلامي يقتصر دورها على الترشيح ولا يجوز أن يعهد الخليفة بها إلا لمن استوفى الشروط فيمن سيتقلد الخلافة وأن ولي العهد إذا بويع بالخلافة بعد ذلك فإنه يستمد مركزه من هذه المبايعة التالية لا مجرد ترشيحه من قبل الخليفة الذي عهد إليه[2].

(1) أ.د. سليمان الطماوي ـ السلطات الثلاث ـ مرجع سابق ـ ص 442 ـ 447.

(2) أ.د. سليمان الطماوي ـ السلطات الثلاث ـ مرجع سابق ـ ص 442 ـ 447.

وعندما نطبق ما جاء به الفكر الإسلامي السياسي الآنف الذكر على الطريقة التي يتم بها تعيين ولي عهد دولة قطر فإننا نجد الأمير الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني قد رشح لاعتبارات عديدة ابنه الأكبر الشيخ حمد بن خليفة لتولي ولاية العهد (ونظراً لما نعهده في الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني من صلاح وجدارة وكفاءة لولاية العهد)[1].

وجاءت الخطوة التالية من الأمير بعرض الترشيح على أهل الحل والعقد في البلاد بقصد التشاور معهم والحصول على موافقتهم عليه. وبعد أن حاز الشيخ حمد بن خليفة على موافقة أهل الحل والعقد أصدر الأمير أمره الأميري رقم (1) لسنة 1977 بتعيين الشيخ حمد بن خليفة ولي عهد لدولة قطر. ويتبين من هذا أن الأمير مقيد بإصدار تعيين ولي العهد بما يستقر عليه رأي أغلبية أهل الحل والعقد في البلاد.

وإذا ما عدنا إلى المادة الحادية والعشرين من النظام الأساسي المعدل لوجدنا أنها ذكرت بخصوص تعيين ولي العهد، ويكون تعيينه بأمر أميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين.

ونحن ننضم إلى الرأي الذي يعتبر هذا النص قد ورد حفاظاً على التئام الرأي ومنع حدوث أي انشقاق بين أفراد الأسرة الحاكمة خاصة وأن ولي العهد سيكون هو الأمير المنتظر ولا بد في هذه الحالة من أن يكون اختياره كولي عهد محل رضا واتفاق الأغلبية[2].

وبالرجوع إلى النظام الأساسي المؤقت المعدل نلمس أن الشرط الأساسي في المرشح لمنصب الأمير في دولة قطر هو انتماؤه إلى أسرة آل ثاني[3]. وقد أضاف الأمر الأميري السابق الذكر شروطاً أخرى وهي الصلاح والجدارة والكفاءة لتولي منصب ولي العهد باعتباره أنه سيكون أمير البلاد مستقبلاً. كما أنه يتولى ـ باعتباره نائب الأمير ـ سلطات الأمير أثناء مدة غيابه خارج الدولة.

وقد أشارت المادة الثانية والعشرون من الباب الرابع للنظام الأساسي المعدل إلى أنه يجوز للأمير أن يحدد في أمره الأميري بتعيين نائبه نطاق السلطات التي يعهد بها إليه أثناء غيابه وينظم ممارستها.

(1) د. يوسف عبيدان ـ مرجع سابق ـ ص 219.

(2) د. يوسف عبيدان ـ مرجع سابق ـ ص 219.

(3) المادة (21) من النظام الأساسي المؤقت المعدل عام 1972م: "حكم الدول وراثي في أسرة آل ثاني".

## ثانياً: اختصاصات الأمير (رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً)

**1- اختصاصاته في الظروف العادية:**

رئيس الدولة في قطر هو الأمير. وهو يمثل الدولة ـ باعتبارها شخصاً معنوياً ـ في الداخل والخارج على السواء. وإذا ما استعرضنا اختصاصات الأمير التي نص عليها النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972م فإننا نجد أنه يجمع في يديه جميع السلطات. فهو يتولى رئاسة مجلس الوزراء والسلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء. كما أنه هو مصدر السلطة التشريعية باعتباره يصدق على القوانين والمراسيم ويصدرها. بينما يقتصر دور أعضاء الحكومة والوزراء على اقتراح مشروعات القوانين وتقديم التوصيات بشأنها. وللأمير هنا الخيار في أن يأخذ بهذه التوصيات أو ببعضها أو يلتفت عنها.

وهذا يعني أن السلطة التشريعية إنما هي في واقع الأمر بيد الأمير وحده وليست في يد مجلس الشورى. ويجدر التنويه إلى أن المادة الثامنة والعشرين من الفصل الثالث (الباب الرابع) من النظام الأساسي المؤقت المعدل قد أشارت إلى أن دور مجلس الوزراء يتجسد في معاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته. وجاءت المادة الأربعون من الفصل الرابع (الباب الرابع من النظام المؤقت المعدل الخاص بمجلس الشورى) على ذكر أنه: (ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات).

ومن ثم نلاحظ أن المادة التاسعة عشرة من الفصل الأول (الباب الرابع) قد نصت على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم التي تصدر أحكامها باسم الأمير.

وقد تناولت اختصاصات الأمير المواد (23، 24، 25، 26، 27، 29، 33 من الفصل الثاني الخاص برئيس الدولة (الباب الرابع)).

ففيما يتعلق بالمادة الثالثة والعشرين فقد ذكرت اختصاصات الأمير على النحو التالي:

1- يمثل الدولة في الداخل وتجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية باعتباره رئيس الدولة والمشرف على شؤونها وموجهها.

2- يصدق الأمير على القوانين والمراسيم ويصدرها. ومن جانبه يقوم مجلس الوزراء باقتراح القوانين، ومجلس الشورى بإبداء الرأي فيها وتقديم التوصيات

بشأنها قبل رفعها للأمير. ولا تكون هذه التشريعات نافذة إلا بعد المصادقة عليها وإصدارها ومن ثم نشرها بالجريدة الرسمية خلال أسبوعين على الأكثر من تاريخ الإصدار. ويكون العمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ما لم ينص القانون ذاته على تاريخ آخر لنفاذها.

3- يتولى الأمير أيضاً رئاسة مجلس الوزراء حيث لا نجد فصلاً بين منصب الأمير ومنصب رئيس الوزراء. كما أننا نجد بروز مجلس الوزراء كوحدة لها كيان وبذلك يعتنق النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام 1972 أسلوب النظام الرئاسي فيما يتعلق بممارسة الوظيفة التنفيذية. ويقوم ذلك النظام على أساس استئثار الأمير بالوظيفة التنفيذية كاملة بمعاونة الوزراء وقد أشارت إلى ذلك المادة (18) من الباب الرابع (السلطة التنفيذية يتولاها الأمير بمعاونة مجلس الوزراء) وبذلك تتجمع في الأمير السلطتان، فيكون في نفس الوقت رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة (مجلس الوزراء).

وما دام الرئيس الأعلى وهو (الأمير) يتمتع بالسلطة الفعلية في دولة قطر فتكون نتيجة ذلك أن وزراءه يخضعون له مباشرة ولا يستطيعون الانفراد بسياسة مستقلة خاصة. وذلك لأن الأمير بموجب المادة (29) من الفصل الثالث الخاص بمجلس الوزراء يملك سلطة تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم بموجب أمر أميري يصدره. كما ذكرت المادة (35) من نفس الفصل السابق أن الوزراء مسؤولون سياسياً مسؤولية تضامنية أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير بدوره مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريقة أدار واجباته وممارسة صلاحياته في وزارته.

4- يتولى الأمير القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف الأعلى عليها. كما يترأس مجلس الدفاع الذي يتبعه مباشرة ويقوم بتشكيله بموجب مرسوم يصدر عنه.

ويختص مجلس الدفاع بإبداء الرأي والمشورة للأمير في كل ما يتعلق بشؤون الدفاع والمحافظة على سلامة الدولة وأمنها وإعداد القوات المسلحة وتدريبها وتجهيزها وتطويرها وتحديد أماكن إقامتها ومعسكراتها (المادة 26).

وقد أباح النظام الأساسي (الحالي) الحرب الدفاعية في مادته الخامسة والعشرين. ويقوم الأمير بإعلانها بموجب مرسوم يصدر عنه، أما الحرب الهجومية فهي محرمة بموجب هذا النظام.

5- يملك الأمير سلطة تعيين كبار الموظفين من مدنيين وعسكريين ويعزلهم وفقاً للقانون... وقد جرى العرف الدستوري أن يعينهم أو يعزلهم بموجب مرسوم أميري. وقد ينص القانون على المرسوم كأداة للتعيين في مستوى معين ومثال ذلك القانون رقم (10) لسنة 1970 بتحديد السلطة التي تتولى التعيين والعزل في الوظائف العامة، إذ تنص مادته الأولى على أن: "يعين بمرسوم الفئات الآتي بيانها:

(أ) الوزراء ومن في درجتهم.

(ب) وكلاء الوزارات.

(ج) رجال القضاء.

(د) ضباط الجيش والشرطة ابتداء من رتبة عقيد.

(ه) الموظفون المنصوص على تعيينهم بمراسيم في قوانين خاصة.

كما هو الحال في قانون ديوان المحاسبة الذي ينص على أن رئيسه يعين بمرسوم.

6- يقبل اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية لديه حسبما يجري عليه العرف الدولي وحسب درجات الممثلين الدبلوماسيين بموجب اتفاقية فيينا الخاصة بنظام السلكين الدبلوماسي والقنصلي. كما أن الأمير يعين بمرسوم السفراء القطريين برتبة سفير فوق العادة لدى الدول العربية والأجنبية.

7- للأمير سلطة العفو عن أية عقوبة أو يخففها بمرسوم حسب ما يراه متفقاً مع الصالح العام.

8- يمنح أوسمة الشرف وفقاً للقانون وبحسب ما يراه وما تمليه الاعتبارات والمجالات الوطنية والدولية.

ومن جانب آخر أعطت المادة الرابعة والعشرون ـ من الباب الرابع النظام الأساسي المؤقت المعدل ـ للأمير سلطة إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى بمرسوم. وتطلبت منه أن يبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان لإحاطته علماً بها. ولا تقبل في مجلس الشورى أو لجانه بشأن المعاهدات أية اقتراحات بتعديلها أو إصدار توصيات

بشأنها (المادة 77 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى)[1]. وقد أعطى النظام الأساسي للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. كما أنه حظر أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية. ونجد نصاً شبيهاً لهذه المادة في الدستور الكويتي (مادة 70) ولكنها أضافت إليها: "على أن معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة ومعاهدة التجارة والملاحة والإقامة والمعاهدات التي تحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت يجب لنفاذها أن تصدر بقانون".

2- اختصاصات الأمير في الظروف الاستثنائية:

باستعراض المادة السابعة والعشرين من النظام الأساسي المؤقت المعدل نجد أنها تحذو حذو معظم الدساتير في العالم فتقرر: "إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقتضي تنظيمها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون"... واشترطت هذه المادة شرطين هما:

(أ) ألا تكون هذه المراسيم بقانون مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة.

(ب) وأن تعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له. وتعتبر المراسيم التي لها قوة القانون بمثابة لوائح الضرورة. وقد استقر الرأي الفقهي على اعتبارها قرارات إدارية في معظم دساتير الدول قبل أن يصادق عليه البرلمان. أما بعد المصادقة فإنها تتحول إلى تشريعات عادية لا يمكن أن توجه إليها دعوى الإلغاء.

وبما أن هذه المراسيم تكون لها قوة القانون في دولة قطر فإن ذلك يعني أن رئيس الدولة (وهنا الأمير) يستطيع عن طريقها أن ينظم أي موضوع يوجب النظام الأساسي المؤقت المعدل تنظيمه بقانون.

وقد اشترط النظام الأساسي هنا ألا تخالف هذه المراسيم المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة. وهذا باعتقادنا قيد بديهي وتحصيل حاصل؛ لأن أي سلطة في الدولة لا تستطيع مخالفة النظام الأساسي للحكم باعتباره دستور الدولة.

(1) صدرت هذه اللائحة الداخلة لمجلس الشورى بالقانون رقم (6) لسنة 1979م.

على أن دستور الكويت قد أورد قيداً حقيقياً، وهو الخاص بعدم مخالفة تلك المراسيم للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية.

وقد سمح النظام الأساسي القطري للأمير أن يصدر هذه المراسيم التي لها قوة القانون أثناء غيبة مجلس الشورى. وهي كما جرى عليه العرف الدستوري تكون ما بين شهري يونيو، حزيران، ونوفمبر، تشرين الثاني من كل عام والتي تعتبر إجازة عادية لمجلس الشورى. كما اشترط أن تعرض هذه المراسيم بقانون على المجلس لاستشارته فيها في أول اجتماع له حين يبدأ دور انعقاده العادي السنوي في أوائل شهر ديسمبر، كانون الأول من كل عام. ونعتقد أنها لا تتطلب الموافقة الصريحة عليها من مجلس الشورى بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها. وخاصة ونحن نعلم من خلال المادة (27) أن عرض هذه المراسيم بقانون ليس له من هدف سوى استشارة مجلس الشورى بها.

ويبرز سؤال هنا: كيف يمارس الأمير الاختصاصات التي وردت باسمه في النظام الأساسي المؤقت المعدل، وفي القوانين؟؟

للإجابة عليه نقول: أن الأمير هو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في وقت واحد وهو صاحب السلطة التشريعية باعتباره يصدق على القوانين والمراسيم ويصدرها بينما يقتصر دور الحكومة على اقتراحها ومجلس الشورى على تقديم التوصيات بشأنها.

كما أن الأمير هو صاحب السلطة التنفيذية ويعاونه فيها مجلس الوزراء. بالإضافة إلى أن المحاكم تصدر أحكامها باسم الأمير وتتولى السلطة التنفيذية من جانبها تنفيذ الأحكام.

ونعرض فيما يلي للاختصاص التشريعي والتنفيذي والقضائي للأمير بشيء من التفصيل علماً بأن الأمير يمارس بشأن اختصاصاته أحد الأدوات القانونية وفي مقدمتها: قرار أمير دولة قطر ويليه في المرتبة القانونية: القانون، ثم المرسوم بقانون، ثم المرسوم، ثم القرار الأميري أو الأمر الأميري، وبعد ذلك يأتي في المرتبة قرار مجلس الوزراء:

***(أ) الاختصاص التشريعي للأمير:***

يمكننا بلورة أهم اختصاصات الأمير في المجال التشريعي في الأمور التالية:

1- يصدق على القوانين ويصدرها بناء على اقتراح مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الشورى. ويكون تصديق الأمير عليها بمثابة إقرار نهائي لها ومن ثم يقوم بإصدارها لتأخذ طريقها للنشر والتنفيذ.

2- يملك حق دعوة مجلس الشورى لاجتماع عادي وغير عادي ويكون ذلك بموجب مرسوم أميري. كما أنه يفض دور الانعقاد بموجب مرسوم أيضاً.

وكذلك فإن الأمير يملك بمرسوم سلطة تأجيل اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تجاوز شهراً.

3- يقوم الأمير بإلقاء خطاب أمام مجلس الشورى في بداية كل دور انعقاد عادي سنوي.

4- وللأمير حق حل مجلس الشورى. حيث نصت المادة (61) على أن للأمير أن يحل مجلس الشورى إذا اقتضت المصالح العليا ذلك مع بيان أسباب الحل.

*(ب) الاختصاص التنفيذي للأمير:*

يتولى الأمير السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء (م18) وهو رئيس الوزراء (م23 فقرة 3). وقد خول النظام الأساسي المعدل الأمير الحق في ممارسة قدر كبير من السلطة المستقلة التي تمكنه من التأثير الفعال على الحكومة. وقد تجلى ذلك في نص المادة (33): "يتولى الأمير بوصفه رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس ويوجه نشاط الوزراء ويشرف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة ويؤمن وحدة هذه الأجهزة ويصدر التعليمات العامة الموجهة للحكومة ويوقع بذات الوصف باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها هذا المجلس".

وبالإضافة إلى ذلك فإن الأمير يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميري (م/ 29) وأنه كذلك يضع بالاشتراك مع مجلس الوزراء خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري وفق المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة التي تضمنها النظام الأساسي المؤقت المعدّل (م 34/ الفقرة 1). ومن جانب آخر فإن الأمير بمعاونة مجلس الوزراء يتولى الإشراف على تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات وأحكام المحاكم والرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري.

*(ج) الاختصاص القضائي للأمير:*

أبرزت المادة (65) من النظام الأساسي المؤقت المعدل أهمية نشر العدالة وتطبيق حكم القانون في البلاد. واعتبرت أن عدل القضاء دعامة أساسية للحكم في الدولة. كما أكدت استقلال القضاء وأنه لا يجوز لأية جهة التدخل في سير العدالة وبما أن الأمير تتركز في يده السلطات التشريعية والتنفيذية ـ كما وجدنا سابقاً ـ فإننا نجد المحاكم تصدر أحكامها باسم الأمير (المادة 19) الذي يعاونه مجلس الوزراء بالإشراف

الأعلى على تنفيذ أحكام المحاكم (م 34/ الفقرة 4) ومن ناحية أخرى فإن النظام الأساسي المعدل قد أعطى الأمير حق العفو بمرسوم عن أية عقوبة أو يخففها (م 23/ الفقرة 7). أما إلغاء العقوبة فلا يكون إلا بقانون.

ومما يجدر ذكره أن هناك بعض الأجهزة الحكومية التي تتبع الأمير مباشرة ومسؤولة أمامه وتعتبر هيئات عامة اعتبارية ذات شخصية قانونية مستقلة وهي جهاز المخابرات العامة وجامعة قطر وديوان المحاسبة، كما أن هناك هيئات اعتبارية عامة تتبع رئاسة مجلس الوزراء مباشرة وهي: الجهاز المركزي للإحصاء واللجنة الدائمة لحماية البيئة وديوان الخدمة المدنية والمجلس الأعلى للتخطيط (الذي يرأسه ولي العهد ويتكون من ممثلي وزارات وأجهزة الدولة).

## ثالثاً: اختصاصات ولي العهد

بعد رجوعنا للنظام الأساسي المؤقت المعدل وفحصنا لمواده التي أتت على ذكر ولي العهد فإننا لم نعثر على نص يحدد بالتفصيل اختصاصاته. وكل ما ورد بشأن ولي العهد تضمنته المادتان الحادية والعشرون والثانية والعشرون. حيث بينت المادة الحادية والعشرون إجراءات تعيين ولي العهد والإدارة القانونية لذلك التعيين "ويكون بأمر أميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين".

أما المادة الثانية والعشرون فقد خولت الأمير قبل مغادرة البلاد في مهمة رسمية أو إجازة خاصة سلطة تعيين نائب للأمير ليمارس سلطاته بالوكالة عنه مدة غيابه.

ويكون ذلك التعيين بأمر أميري يجوز للأمير فيه أن يحدد نطاق هذه السلطات وينظم ممارستها.

وبالرجوع إلى الأوامر الأميري العديدة التي أصدرها الأمير بتعيين نائب له فإننا لم نجد الأمير قد حدد في أي منها نطاق سلطات نائب الأمير أثناء غيابه. ولم يقم بتنظيم ممارستها على أي شكل من الأشكال وإنما وجدنا تكراراً في تلك الأوامر الأميرية للعبارة التالية:

"يعهد إلى سمو الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني ولي العهد ووزير الدفاع بتولي مهام الحكم وممارسة سلطاتنا نيابة عنا أثناء مدة غيابنا خارج الدولة".

وتعني العبارة السابقة أن نائب الأمير يمارس فعلياً سلطات الأمير كاملة بالنيابة عن الأمير أثناء غيابه خارج البلاد.

إذن فإن المادة الحادية والعشرين اقتصرت على تعيين ولي العهد والمادة الثانية والعشرين أشارت إلى اختصاصات ولي العهد في حالة تغيب الأمير خارج الدولة.

ويبرز هنا سؤال: ما هي اختصاصات ولي العهد التي يمارسها بالفعل أثناء وجود الأمير بالبلاد؟؟

للإجابة عليه نقول: إن ولي العهد ـ وفقاً لما جرى العمل به واستقر عليه العرف الدستوري ـ يمارس اختصاصات، بعضها بصفة أصلية ومنها: توجيه الوزارات لأداء أعمال معينة أو تنظيم بعض الشؤون الخاصة بالدولة. وبعضها الآخر يمارسها بناء على تفويض يصدر بذلك من الأمير، ومن هذا القبيل: قيام ولي العهد برئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، وممارسة الاختصاصات المقررة لهذه الرئاسة في النظام الأساسي والقوانين. ومنها أيضاً أن يطلب مجلس الوزراء من وزارات بعينها الرجوع إلى ولي العهد في أمور تختص بها أساساً هذه الوزارات، مع تفويض ولي العهد في اتخاذ القرارات التي يقدر ملاءمتها بشأن تلك الأمور.

## الفرع الثاني: مجلس الوزراء

تنحصر وظيفة السلطة التنفيذية كما تعارفت على ذلك الدول الحديثة في وضع التشريعات موضع التنفيذ. والملاحظ أن دور السلطة التنفيذية في معظم بلاد العالم قد برز إلى مكان الصدارة بعد أن سارت الدول الحديثة على السياسة التي تحقق الرفاهية لشعوبها وهي سياسة اتسمت بطابع فني مغرق في التخصص بحيث أصبحت المجالس النيابية عاجزة عن تفهم كثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومات بإعدادها. واقتصر دور هذه المجالس حديثاً على الموافقة من حيث المبدأ على ما تعده السلطة التنفيذية من مشروعات. وقد وجدنا آثار تزايد دور السلطة التنفيذية في سلطات أمير دول قطر باعتباره رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في نفس الوقت.

ويتولى الأمير السلطة التنفيذية بموجب المادة (18) من النظام الأساسي المؤقت المعدل، بمعاونة مجلس الوزراء.

وتشمل السلطة التنفيذية رئيس الدولة (الأمير) والوزراء وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات. ولا يخرج من نطاقها إلا أعضاء مجلس الشورى والسلطة القضائية.

وبالرغم من هذا الاتساع في مدلول السلطة التنفيذية فإننا نلاحظ أن الدراسات الدستورية لا تعنى إلا بمستوياتها العليا أي رئيس الدولة (الأمير) ـ وبمعاونيه المباشرين (الوزراء).

ولقد اقتضى جوهر السلطة التنفيذية أن يحصرها في قلة قليلة تعمل على وضع التشريعات موضوع التنفيذ.

ويمكننا القول: إن النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر الصادر عام 1972م قد أخذ بطابع شبه رياسي فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية وكيفية ممارستها لوظيفتها: "حيث تتركز السلطة التنفيذية بيد الأمير ويعاونه فيها مجلس الوزراء (المادة 18)".

وبالرجوع إلى النظام الأساسي القطري المعدل فإننا نجد الفصل الثالث منه قد تناول مجلس الوزراء من حيث تشكيله، وتعيينه، واختصاصاته ومسؤولياته، ومداولاته، وقراراته. كما تناول منصب الوزير من حيث تعيينه واختصاصاته ومسؤولياته وواجباته وطريقة مساءلته وخلو منصبه في المواد (38 حتى 39).

## أولاً: تشكيل مجلس الوزراء

استعمل النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم اصطلاح "مجلس الوزراء" كناية عن الحكومة في المواد (28، 33، 34).

ويتولى الأمير بموجب النظام الأساسي منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً وبذلك يعتبر جزءاً من مجلس الوزراء ويتولى رئاسة جلساته.

ووفقاً للمادة (38) فإن مجلس الوزراء يقوم بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته. وفي ضوء ذلك فإن الأمير يستأثر بالوظيفة التنفيذية كاملة حيث يمارسها بمعاونة الوزراء.

وتبدو الصبغة الرياسية واضحة فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية. حيث يتشكل مجلس الوزراء القطري من رئيس المجلس (الأمير) وجميع الوزراء. ويستقل الأمير بحق اختيار وزرائه وتعيينهم وإعفائهم من مناصبهم. ويكون ذلك بمقتضى أمر أميري يصدر عنه (المادة 39). ويعتبر هؤلاء الوزراء مسؤولين سياسياً مسؤولية تضامنية أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة لكونه اختارهم لثقته بهم، وليقوموا

بمعاونته على أداء وممارسة سلطاته. كما أن كل وزير أيضاً مسؤول مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريق أداء واجباته وممارسة صلاحياته في وزارته.

ونلاحظ أن النظام الأساسي المعدل لا يتشدد في شروط الصلاحية لشغل منصب الوزارة حيث لم يذكر إلا شرطاً واحداً نصت عليه المادة (30): (لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر). ولكن ثمة شروط تمليها القواعد العامة وهي مفروضة ضمناً في كل من يتصدى لشغل منصب عام من أهمها التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية بالإضافة إلى القراءة والكتابة باللغة العربية. وهذا شرط بديهي لأنه لا يعقل أن يشغل الوزارة بمسؤولياتها الكبيرة إنسان أمي.

وما أن ينتهي الأمير من اختيار وزرائه فإنه يعمد إلى إصدار أمره الأميري بتشكيل الوزارة (المادة 31). وقد تطلبت هذه المادة أن يحدد القانون صلاحيات الوزراء ويعين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى. ووفقاً لذلك صدر القانون رقم (5) لسنة 1970م بتحديد عدد الوزراء بعشرة يتولون الوزارات الآتية: المالية والبترول، والتربية والتعليم، والداخلية، والعدل، والصحة العامة، والأشغال العامة، والعمل والشؤون الاجتماعية، والتجارة والصناعة والزراعة، والمواصلات والنقل، والكهرباء والماء.

كما تضمن القانون الآنف الذكر صلاحيات كل وزير واختصاصات كل وزارة، وتعرض هذا القانون لتعديل بعض أحكامه بالقانون رقم (11) لسنة 1970م حيث استبدلت وزارة التجارة والصناعة والزراعة بوزارة الصناعة والزراعة. كما أنشئت وزارة الاقتصاد والتجارة ليصبح التشكيل الوزارة مكوناً من إحدى عشرة وزارة، وصدر بعد ذلك القانون رقم (19) لسنة 1971 بإنشاء وزارة للخارجية. والقانون رقم (14) لسنة 1972م بإنشاء وزارتي الشؤون البلدية والإعلام.

وأعقب ذلك الأمر الأميري رقم (2) لسنة 1977م بإنشاء وزارة للدفاع وتعيين وزير لها.

كما وأصدر الأمير في 1979/7/18م أمره الأميري رقم (3) لسنة 1989 لإعادة تشكيل مجلس الوزراء من خمس عشرة وزارة على النحو التالي:

وزارة الدفاع، والمالية، والبترول، والاقتصاد والتجارة، والداخلية، والإعلام والثقافة، والعدل، والصحة العامة، والشؤون البلدية والزراعة، وشؤون الديوان الأميري، والخارجية، والمواصلات والنقل، والتربية والتعليم، والكهرباء والماء،

والصناعة والأشغال، والعمل والشؤون الاجتماعية والإسكان. أما التشكيل الوزاري الذي تلاه فقد صدر بالأمر الأميري رقم (1) لسنة 1992م بإعادة تشكيل مجلس الوزراء من سبعة عشر وزيراً، حيث دمجت المالية والاقتصاد والتجارة واستحدثت منصب وزير دولة وعضو مجلس الوزراء كما أنشئت لأول مرة وزارة للأوقاف والشؤون الإسلامية وأخرى للصناعة والطاقة وألغيت وزارة الأشغال العامة وضمت اختصاصاتها لوزارة البلدية والزراعة.

ولعل الظاهرة الملفتة للنظر في دولة قطر فيما يتعلق بالتشكيلات الوزارية هي تزايد عدد الوزارات بين تشكيل وآخر يليه. ويعزى سبب هذه الظاهرة إلى تعدد وتنوع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين. حيث وصل عدد الوزراء في التشكيل الأخير الذي صدر بالأمر الأميري رقم (1) لسنة 1992م إلى سبعة عشر وزيراً بالإضافة إلى ظهور وزارات جديدة مع كل تشكيل وزاري جديد.

ولم يحدد النظام الأساسي المؤقت المعدل عدد الوزارات التي يتكون منها مجلس الوزراء وإنما ترك ذلك لرئيس الدولة (الأمير) يقدره وفقاً لمقتضيات الصالح العام. وقد اشترطت المادة (32) من النظام الأساسي أن يؤدي الوزراء قبل مباشرة أعباء مناصبهم اليمين أمام الأمير[1].

ويعتبر مجلس الوزراء القطري منصباً وقائماً، بعد اختيار الأمير لأعضائه وصدور الأمير الأميري بتشكيله،وقيام الوزراء بأداء اليمين أمام الأمير. ولا يتوجب على مجلس الوزراء بعد تشكيله أن يتقدم بأي برنامج لعمله ولا يستمد شرعية قيامه من إقرار مجلس الشورى لوجوده.

وبعد أن تكتمل الإجراءات الدستورية لقيام مجلس الوزراء يتولى الأمير ـ بوصفه رئيس مجلس الوزراء ـ رئاسة جلسات المجلس العادية التي جرى العرف الدستوري أن تعقد كل يوم أربعاء من كل أسبوع. كما أن مجلس الوزراء قد يعقد جلسات غير عادية إذا اقتضت المصلحة ذلك لمناقشة أمور مهمة.

---

(1) ونصه: (اقسم بالله العظيم ان اكون مخلصاً لدولة قطر وللأمير وان احترم الشريعة الإسلامية والنظام الأساسي للحكم وقوانين البلاد وان أؤدي واجباتي كوزير بأمانة وذمة وشرف وان ارعى مصالح الشعب رعاية كاملة وان احافظ محافظة تامة على كيان الدولة الإسلامية وأراضيها).

وقد خولت المادة (33) الأمير، سلطة توجيه نشاط الوزراء والإشراف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة. بالإضافة إلى أنه يؤمن وحدة هذه الأجهزة. وله إصدار التعليمات الموجهة للحكومة. كما منحت المادة السابقة الأمير سلطة التوقيع باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها هذا المجلس.

وفي حال تغيب الأمير خارج البلاد في مهمة رسمية أو إجازة خاصة فإن الأمير يصدر قبل سفره أمراً بتعيين ولي العهد نائباً للأمير لتولي مهام الحكم، وممارسة سلطاته نيابة عنه، أثناء مدة غيابه خارج البلاد. ويقضي الأمر الأميري ضمن ما يقضي بأن يترأس ولي العهد اجتماعات مجلس الوزراء بصفته نائباً للأمير ويوقّع بذات الصفة باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التي يصدرها المجلس. وقد جرى العرف الدستوري حديثاً أن يفوض الأمير ـ أثناء تواجده بالبلاد ـ ولي العهد برئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، وممارسة الاختصاصات المقررة لهذه الرئاسة في النظام الأساسي والقوانين.

## ثانياً: اختصاصات مجلس الوزراء

تتركز المهمة الأساسية لمجلس الوزراء بأية دولة في تنفيذ السياسة العامة، وتحقيق استقرار النظام العام، وتسيير المرافق العامة في الدولة. وقد أجملت المادة (34) من النظام الأساسي المؤقت المعدل في بدايتها مهمة مجلس الوزراء القطري ـ بوصفه الهيئة التنفيذية العليا ـ في إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية التي يختص بها طبقاً للمبادئ والأسس والتشريعات المقررة في النظام الأساسي والقوانين.

وتعتبر اختصاصات مجلس الوزراء اختصاصات أصلية. حيث نص النظام الأساسي في المادة (34) منه: "ويتولى مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات التالية..." ويفهم من هذه العبارة أن النظام الأساسي قد أورد اختصاصات مجلس الوزراء على سبيل التمثيل لا على سبيل الحصر. ولهذا فإنه من حق السلطة التنفيذية ـ ممثلة بمجلس الوزراء ـ أن تتخذ أي إجراء يتفق ومقتضيات الوظيفة التنفيذية سواء نص على ذلك النظام الأساسي أم لا، ما لم يكن ذكر أنواع من العقوبات في النظام الأساسي أو القوانين.

والملاحظ أن النظام الأساسي (الدستور المؤقت للدولة) قد جمع بين الإجمال والتفصيل، فيما يتعلق بتحديد الاختصاص التنفيذي لمجلس الوزراء. حيث ذكر اختصاصات المجلس بشكل تفصيلي في المادة (34) باثنتي عشرة فقرة. وجاءت الفقرة

الثالثة عشرة لتنص على وجه الإجمال: "وأية اختصاصات أخرى يخولها له النظام الأساسي أو القانون". وفيما عدا ذلك تركت التفاصيل إما للمبادئ العامة التي تعتبر من قبيل المسلمات أو أحال في خصوصها إلى قانون يصدر محدداً لكيفية ممارسة الحكومة لعملها. ووفقاً لذلك جاءت المادة (31) لتنص: (ويحدد القانون صلاحيات الوزراء ويعين اختصاصات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى).

ويتضح مما سبق أنَّ مجلس الوزراء يملك حرية التصرف ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة من حيث الشكل والموضوع والاختصاص.

وإذا ما استعرضنا اختصاصات مجلس الوزراء التي أوردها النظام الأساسي المعدل في المادة (34) فإن الفقرة الأولى أناطت بالمجلس إعداد خطة شاملة تكفل للدولة أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري. ويأتي ذلك متوافقاً مع المبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة والمنصوص عليها بالمواد (6، 7، 8) في النظام الأساسي المعدل.

ومن جانبه يقوم كل وزير في وزارته بأداء واجباته التنفيذية وممارسة صلاحياته في نطاق تلك الخطة. ويطبق منها ما يختص بوزارته.

وبما أن الأمير (وهو رئيس مجلس الوزراء) يوجه نشاط الوزراء فإن له الإشراف الأعلى على تنسيق العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة.

وسنتناول الآن بشيء من التفصيل وظائف مجلس الوزراء: التقليدية، والسياسية، والإدارية، والأمنية، وأخيراً الوظيفة المالية:

**1- الوظيفة التقليدية لمجلس الوزراء:**

تتمثل هذه الوظيفة التقليدية في تنفيذ القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات. وقد أشارت إلى ذلك الفقرة (4): "إن مجلس الوزراء القطري له سلطة الإشراف الأعلى على تنفيذ القوانين والمراسيم التي يصدق عليها الأمير ويصدرها ويأمر بنشرها في الجريدة الرسمية". كما أن لمجلس الوزراء بموجب الفقرة (3) سلطة اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها الوزارات كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما يطابق أحكامها.

بالإضافة إلى ذلك فإن مجلس الوزراء يساهم ويشارك إيجابياً في المهمة التشريعية. فقد خولته الفقرة (2) حق اقتراح مشروعات القوانين والمراسيم، بوصفه الهيئة التنفيذية العليا للدولة التي تناط بها إدارة جميع الشؤون الداخلية والخارجية.

ويعتبر حق الاقتراح أول الإجراءات التشريعية التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد القوانين أو المراسيم. كما أنه هو الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه[1].

بينما ينحصر دور مجلس الشورى ـ كما سنرى فيما بعد ـ بمناقشة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها ويشفعها بالتوصيات التي يراها مناسبة بشأنها.

والجدير بالذكر أن القرار الأميري رقم (3) الذي صدر عام 1990م كان قد نظم إجراءات إعداد التشريعات. وعهد القرار المذكور للوزارة المختصة أو الجهاز الحكومي المختص بإعداد الأحكام الموضوعية التي ترغب في أن يتضمنها التشريع المقترح على أن تحال فيما بعد إلى وزارة العدل (إدارة الفتوى والتشريع) لإعداد مشروع القانون المقترح. وبعد ذلك يرفع المشروع لمجلس الوزراء لإبداء ملاحظاته عليه. ويتوجب على مجلس الوزراء ـ من جانبه ـ إحالة مشروع القانون في المرحلة التالية إلى مجلس الشورى لإبداء رأيه فيه، وتقديم توصيته بشأنه، قبل رفعه للأمير للتصديق عليه وإصداره وفقاً لأحكام النظام الأساسي.

إذن فبداية القانون يكون من الوزارة المختصة أو الجهاز الحكومي المختص لأن اقتراح القوانين ليس مجرد خيال أو فكرة وإنما هو تخطيط وإعداد ودراسة، وأن الأمر في المقام الأول يهم الوزراء المختصين. وكل وزير أدرى بشؤون وزارته ومدى حاجة الدولة إلى القوانين التي تنظم الانتفاع بخدمات الوزارة. ومن ثم فإن اقتراح القوانين هو اختصاص حكومي بطبيعته لارتباطه بحاجات الدولة ومطالبها وهي مهمة تضطلع بها الحكومة (مجلس الوزراء)[2].

ويستطيع الأمير عن طريق حقه في توقيع قرارات مجلس الوزراء أن يؤثر في مضمون الاقتراح. ولقد اقتضت وظيفة مجلس الوزراء في مجال التنسيق بين الوزارات أن يقوم بالتعقيب على بعض القرارات التي تصدر عن الوزارات ضماناً لنجاح الخطوة

(1) الأستاذ الدكتور/ مصطفى أبو زيد ـ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ـ الإسكندرية 1966، ص 477.

(2) الدكتور عمر حلمي فهمي ـ كتاب الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ـ مرجع سابق ـ ص 321، 332.

الشاملة للدولة وتنفيذها بالسرعة الممكنة وإزالة العقبات التي تعترض طريقها، ومن ثم فإن المادة (33) من النظام الأساسي المعدل خولت مجلس الوزراء سلطة إصدار قرارات يقوم الأمير بصفته رئيساً لمجلس الوزراء بالتوقيع عليها نيابة عن المجلس.

وتكون هذه القرارات ملزمة لكل الوزارات والأجهزة الحكومية. وتحتل في السلم التشريعي مرتبة أعلى من القرارات الصادرة عن الوزراء منفردين الذين ليس لهم أن يخرجوا عليها من جهة كما أنهم ملزمون بأن تأتي قراراتهم متوافقة معها.

2- الوظيفة السياسية لمجلس الوزراء:

وتتعلق هذه الوظيفة بالعلاقات الخارجية للدولة والمتمثلة في الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية عامة. وقد أناطت الفقرة الثامنة من المادة الرابعة والثلاثين بمجلس الوزراء الإشراف على طرق رعاية مصالح الدولة في الخارج، وعلى وسائل العناية بعلاقاتها الدولية وشؤونها الخارجية عامة وفقاً لأحكام القانون. وللأمير ـ بصفته الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ـ حق تعيين الممثلين السياسيين للدولة في الخارج واستقبال ممثلي الدول الأجنبية لدى الدولة.

أما بالنسبة للمعاهدات فإن الحكومة تتولى المفاوضة مع الدول الأخرى بشأنها ويقوم الأمير بإبرامها بموجب مرسوم. وقد تطلبت المادة (24) من النظام الأساسي المعدل من الأمير أن يبلغها مجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان. كما أوجبت المادة (76) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالقانون رقم (6) لسنة 1979م أن يعرض رئيس مجلس الشورى المعاهدة على المجلس لإحاطته علماً بها. ونصت المادة (77) من نفس اللائحة: لا تقبل في المجلس أو اللجان اقتراحات التعديل أو التوصيات بشأن المعاهدات. وينحصر دور مجلس الشورى بالنسبة للمعاهدات في العلم بها لا أكثر.

3- الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء:

يأتي في مقدمة الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء القطري إنشاء وتنظيم الهيئات والأجهزة الحكومية (الفقرة 5 من المادة 34). ويمارس المجلس حق إنشاء الهيئات والأجهزة الحكومية بمقتضى قرارات تصدر عنه. ولكن النظام الأساسي لم يخوله حق تفويض هذا الاختصاص لأي جهة حكومية أخرى؛ لأن إنشاء الهيئات والأجهزة الحكومية يجب أن تكون الكلمة فيه لمجلس الوزراء باعتباره الهيئة التنفيذية العليا

التي تتولى إدارة جميع الشؤون الداخلية الخارجية. ومثال ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (16) لسنة 1973 لإنشاء إدارة المواصلات السلكية واللاسلكية وتنظيم اختصاصها، وقرار رقم (3) لسنة 1979 بتشكيل المجلس الأعلى لرعاية الشباب وتحديد اختصاصاته، وقرار المجلس رقم (1) لسنة 1985م بشأن دمج إدارتي الكهرباء والماء بوزارة الكهرباء والماء في إدارة واحدة. وكذلك يمارس مجلس الوزراء بموجب الفقرة رقم (5) من المادة 34 السابقة حق تنظيم الهيئات والأجهزة الحكومية.

ويقصد بالتنظيم هنا تحديد الإدارات والأقسام التي تتكون في كل منها. ومثال ذلك: قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 1947م بشأن الإدارات والأقسام التابعة لوزارة الإعلام. وكذلك تنظيم اختصاصات تلك الهيئات والأجهزة الحكومية. ومثال ذلك: قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 1972م بتنظيم اختصاصات إدارة شؤون الموظفين بوزارة المالية والبترول. بالإضافة إلى إعادة تنظيم الأجهزة والإدارات الحكومية ومثال ذلك: قرار مجلس الوزراء قسم (12) لسنة 1972م بإعادة تنظيم الجهاز الإداري في الوزارات. ويقتضي الصالح العام أن يترك مجلس الوزراء تنظيم هذه الأجهزة الحكومية بحسب ما يتوافر لديه من الخبرة وحاجة العمل ،وضرورة تعديل تلك التنظيمات بما يتناسب مع مقتضيات الظروف المستجدة.

واستكمالا للوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء القطري فإن الفقرة (6) من المادة الرابعة والثلاثين خولت المجلس الرقابة العليا على سير النظام الحكومي المالي والإداري، باعتبار أن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. ومن الطبيعي أن تسند إليه رقابة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة سواء أكانت أعمالاً إدارية أم مالية.

وتكون رقابة مجلس الوزراء للأعمال الإدارية للوزارات، متمثلة في اعتماد اللوائح والقرارات التي تعدها تلك الوزارات كل فيما يخصه لتنفيذ القوانين بما لا يخالف أحكامها.

أما الرقابة المالية لأعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة فيتولاها ديوان المحاسبة الذي أنشئ بالقانون رقم (5) لسنة 1973م. وقد نصت المادة الأولى منه: "ينشأ جهاز مستقل لمراقبة أموال الدولة يسمى (ديوان المحاسبة) ويكون رئيس الديوان مسؤولاً مباشرة أمام الأمير". كما نصت المادة الثالثة (تشمل رقابة الديوان المالية جميع الوزارات والإدارات التابعة).

ويدخل في الوظيفة الإدارية لمجلس الوزراء ما أعطته له الفقرة (7) من المادة (34) من النظام الأساسي من حيث حقه في تعيين الموظفين وعزلهم متى كان التعيين والعزل لا يدخلان في اختصاص الأمير أو في اختصاص الوزراء.

وكذلك يختص مجلس الوزراء بموجب الفقرة (11) من نفس المادة السابقة بالإشراف الأعلى على سلوك موظفي الحكومة وسير العمل فيها بوجه عام.

**4- الوظيفة الأمنية لمجلس الوزراء:**

يعتبر من المهمات الأساسية لمجلس الوزراء التي يتحمل عبئها ومسؤولياتها، العمل على سيادة النظام في أرجاء البلاد. وقد خولته المادة (34) الفقرة التاسعة لتحقيق تلك الغاية، رسم القواعد العامة الكفيلة باستتباب الأمن الداخلي والمحافظة على النظام في أرجاء الدولة.

وتقوم وزارة الداخلية من جانبها، بتنفيذ هذه القواعد بقصد توفير الطمأنينة للمواطنين والعمل على التزامهم بالنظام العام واحترامهم له. كما تقوم الوزارة بتنظيم قوات الشرطة بما يضمن صيانة أمن الوطن من الداخل، والمحافظة على سلامة وأمن المقيمين فيه. بالإضافة إلى قيامها باتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع وقوع الجرائم، والعمل على كشف ما يقع منها تمهيداً لمحاكمة مرتكبيها. وكذلك تعمل على معالجة الشؤون المتعلقة بالجنسية والجوازات وتنظيم دخول وإقامة الأجانب والهجرة وغير ذلك من الاختصاصات.

**5- الوظيفة المالية لمجلس الوزراء:**

وتتركز هذه الوظيفة المالية للمجلس وفق ما نصت عليه الفقرة (10) من المادة 334 في إدارة مالية الدولة، ووضع مشروع ميزانيتها العامة.

وتعمل وزارة المالية والبترول التي أصبح اسمها وفق التشكيل الوزاري الصادر عام 1992 وزارة المالية والاقتصاد والتجارة ـ ممثلة بإدارة الشؤون المالية فيها ـ على رسم السياسة المالية للدولة، متضمنة خطة الإنفاق العام وطرق التمويل وبرامج الاستثمار.

كما تقوم بمراجعة مشروعات الميزانية التي تعدها كل وزارة، وإعداد مشروع الميزانية العامة للدولة لرفعه إلى مجلس الوزراء.

ويقوم مجلس الوزراء من جانبه بمناقشة تقديرات الميزانية العامة وإصدار قراره بالموافقة عليه. ويتوجب على مجلس الوزراء بعد ذلك، أن يحيل مشروع ميزانية

المشروعات الرئيسة في الميزانية العامة للدولة إلى مجلس الشورى ليناقشه ويقدم التوصيات بشأنه، وتكون له على جدول أعمال المجلس ولجانه الأولوية وصفة الاستعجال "المادة 78 من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى".

وبعد ذلك يعد مجلس الوزراء مشروع مرسوم بالموافقة على الميزانية السنوية العامة للدولة الذي يوافق عليه الأمير ويصدره لتقوم فيما بعد، جميع الجهات المختصة في وزارات الدولة وأجهزتها الحكومية بتنفيذ ذلك المرسوم، كل فيما يخصه، مع مطلع كل سنة مالية جديدة. وتبدأ - في العادة - السنة المالية للدولة في الأول من شهر إبريل (نيسان) من كل عام. بينما كانت الميزانية في السابق تبدأ مع مطلع كل سنة هجرية جديدة.

وبعد أن تعرفنا بالعديد من الاختصاصات التي يتولاها مجلس الوزراء من خلال وظائفه التقليدية، والإدارية، والأمنية، والسياسية، والمالية فإن الفقرة (12) من المادة (34) أوجبت على مجلس الوزراء أن يعدّ تقريراً في أول كل سنة مالية يتضمن عرضاً تفصيلياً للأعمال المهمة التي أنجزت داخلياً وخارجياً. كما تطلبت أن يقرن ذلك التقرير بخطة ترسم أفضل الوسائل الكفيلة بتحقيق النهضة الشاملة للدولة وتوفير أسباب تقدمها ورخائها وتثبيت أمنها واستقرارها.

## ثالثاً: مسؤولية الوزراء أمام الأمير

أخذ النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم الصادر عام 1972 بالمسؤولية السياسية للوزارة باعتبار أن هذا النظام قد قرر مبدأ عدم مسؤولية الأمير في المادة (20) منه: (الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة واحترامه واجب).

ولقد نص النظام الأساسي في المادة 35 منه على مسؤولية الوزراء التضامنية كما نصت على المسؤولية الفردية لكل وزير على حدة وكلاهما تكونان أمام الأمير.

ويقصد بالمسؤولية هنا الحق الذي يخوّل الأمير سحب الثقة من الوزراء جميعهم أو من أحد الوزراء متى كان التصرف الصادر منهم أو من أحدهم مستوجباً للمساءلة:

### 1- المسؤولية التضامنية:

وتكون هذه المسؤولية قائمة في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بتنفيذ السياسة العامة للدولة. وقد ورد النص على هذه المسؤولية التضامنية في بداية المادة (35) من النظام الأساسي المعدل: "الوزراء مسؤولون سياسياً مسؤولية

تضامنية أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة". وهذا وضع يتفق مع دور مجلس الوزراء الذي يضع السياسة التنفيذية ويشرف على تطبيقها عن طريق جميع أجهزة الحكم في الدولة.

ولذلك فإنه في حال قيام المسؤولية التضامنية يلتزم الوزراء جميعاً بالاستقالة حتى ولو وجد بينهم من يعارض السياسة التي أدين الوزراء جميعهم بسببها، وذلك لأن مداولات مجلس الوزراء سرية وقراراته ـ كما أشارت المادة 36 ـ "تصدر بحضور أغلبية الأعضاء وبموافقة أغلبية الحاضرين. وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس وتلتزم الأقلية، برأي الأغلبية". وبذلك نستطيع القول: إن مبدأ التضامن الوزاري يؤدي إلى اعتبار القرارات الصادرة من مجلس الوزراء وكأنها صدرت بالإجماع. وتؤكد صحة استنتاجنا العبارة التي وردت بالمادة (36) وهي: "تلتزم الأقلية برأي الأغلبية".

2- المسؤولية الفردية:

وهذه المسؤولية لا تمس إلا وزيراً معيناً وذلك في حالة ما يكون التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بإدارة من إدارتها. وقد وردت هذه المسؤولية الفردية في نص المادة (35) من النظام الأساسي: "عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته في وزارته".

وتنصب هذه المسؤولية ـ كما هو واضح من اسمها ـ على وزير بالذات أو على وزراء محددين. حيث يكون الفعل الذي تتحرك على أساسه منسوباً إلى وزير معين وخاصاً بطريقة أداء واجباته، وممارسة صلاحياته في وزارته، لا بتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وقد يكون الفعل الصادر من الوزير إيجابياً، وقد يكون في المقابل سلبياً يتمثل في مجرد الامتناع عن فعل كان يتعين عليه القيام به. فإذا ما قرر الأمير أن ما صدر عن الوزير يستوجب سحب الثقة منه فإنه يعفيه من منصبه بينما يبقي بقية الوزراء في مناصبهم.

# المبحث الرابع

# الشورى في دولة قطر قبل صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل

**التمهيد (بدايات تطبيق الشورى في الحكم):**

تشير أغلب المصادر التاريخية إلى أن التاريخ الحديث لقطر بدأ بظهور أسرة آل ثاني وتوليها مقاليد الأمور في البلاد ابتداء من منتصف القرن التاسع عشر.

وعلى الرغم من السيادة الاسمية والخارجية للأتراك العثمانيين على قطر منذ بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر وما أعقبها من حلول الحماية البريطانية بموجب معاهدة عام 1916 فإن أسرة آل ثاني كانوا الحكام الحقيقيين الذين يملكون زمام إدارة شؤون البلاد الداخلية. وكان الحاكم من (آل ثاني) يتولى الحكم بمبايعة أهل الحل والعقد في البلاد وفق الأصول المتفق عليها داخل الأسرة الحاكمة من قبل كبار الوجهاء أو رؤساء الأجنحة في الأسرة.

ونظراً لمحدودية عدد السكان آنذاك في قطر وتجمعهم في مناطق جغرافية صغيرة من البلاد، وانحصار المورد الرئيس للسكان بصيد اللؤلؤ والأسماك والتجارة الخارجية المحدودة، فإن الحاكم كان يجمع في يده كافة السلطات. فهو المشرع والمنفذ. كما لا توجد سوى المحاكم الشرعية للفصل بين الناس، ويتولى الحاكم تنفيذ أحكامها. وعندما كانت تثور أي إشكالات أو قضايا بين التجار فإنها كانت تحال إما إلى المحاكم الشرعية أو إلى لجنة تحكيم من التجار لتنظر فيها وفق التقاليد الإسلامية والأعراف المبنية عليها.

ولم يكن الحاكم ينفرد بالحكم وحده بل كان يستعين بمشورة أهل الرأي في البلاد وكبار رجال أسرته وكبار التجار والوجهاء. كما أنه كان يفتح أبوابه يومياً في مجالسه لسماع الشكاوى وقبول المقترحات بغية اتخاذ القرار المناسب. ولقد أصبحت هذه الطريقة سنة متوارثة عبر الزمان بين حكام قطر.

وقد أكد هذه السنة الحميدة أمير دولة قطر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني بقوله[1]: "كل صباح أقابل الناس بصورة غير رسمية في المجلس وهذا اللقاء مفتوح ويستطيع كل من يرغب من أبناء الشعب المشاركة فيه. وهذه العادة لم أستحدثها أنا وإنما توارثتها عن آبائي وأجدادي، وبعد ذلك أتوجه إلى مكتبي لتصريف أمور الدولة وشؤونها".

من هنا نعلم مدى إدراك حكام قطر قبل الاستقلال لأهمية مبدأ الشورى باعتباره قاعدة أصلية أساسية من قواعد نظام الحكم؛ وذلك لأن الشورى تكفل دوام الحكم واستقرار الأوضاع، واستقامة الأمور من جهة، كما أنها تحقق ولاء الرعية، وحبهم للحاكم من جهة أخرى.

ولذلك كانت الشورى محببة لدى النفوس البشرية؛ لأنها تدل على مدى الحفاوة بآراء الآخرين، واحترامهم ومشاركتهم في الأمور العامة التي تحيط بهم.

وبناء على ذلك عمد حكام قطر إلى تطبيق مبدأ الشورى منذ أوائل حكمهم من خلال مجالسهم اليومية والتقائهم مع كبار الوجهاء وأهل الرأي في البلاد.

وتستمد تجربة الشورى في قطر أسسها من الشريعة الإسلامية الغرّاء إعمالاً لقوله تعالى: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾. كما أنها تتلاءم مع عادات الشعب القطري، وتقاليده، وظروفه الاجتماعية، وبذلك كانت تجربة ناجحة منذ بدايتها.

واستمر الحال على هذا المنوال حتى ظهور النفط وتصديره في بداية الخمسينيات حيث بدأت تظهر بوادر تنظيم إداري لجهاز الحكم في ظل الوضع الجديد الذي نشأ بعد ظهور النفط. وكانت بوادر التنظيم الإداري قد تمثلت في إنشاء عدة دوائر حكومية: كالمالية والشرطة والأمن العام، والجمارك و الكهرباء والماء والصحة والتعليم وغير ذلك. وتم تعيين عدد من الفنيين البريطانيين من ذوي الاختصاص مديرين لبعض هذه الدوائر الحكومية، بينما احتفظ الحاكم لنفسه بحق الإشراف والهيمنة الكاملة على كافة أجهزة الإمارة.

وشهدت قطر مع مطلع الستينيات تنظيم إدارتها الحكومية تنظيماً يساعد على توفير أسباب نهوضها في شتى الميادين. وظهر للوجود أول مجلس استشاري لشؤون المالية العامة بموجب المرسوم الصادر في الخامس من نوفمبر (تشرين الثاني) عام 1960.

(1) ـ ادلى الأمير بهذا التصريح إلى صحيفة "أوجي" الإيطالية في 1974/2/16.

وقد نصت المادة الثانية من المرسوم على أن يتكون المجلس الاستشاري لشؤون المالية العامة من رئيس وسبعة أعضاء من الأسرة الحاكمة، على أن تكون رئاسة المجلس لوزير المالية بحكم القانون.

أما اختصاصات هذا المجلس فقد أوردتها المادة الثالثة من المرسوم كما يلي:

1- مراجعة مشروع الميزانية السنوية العامة للدولة للموافقة عليه قبل عرضه على الحاكم للتصديق عليه.

2- مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والاعتمادات المالية وتقديم المشورة إلى الحاكم بشأنها كلما اقتضى الأمر ذلك.

3- كل ما ينص في قانون أو لائحة على اختصاص المجلس بنظره.

كما يختص المجلس ـ بموجب المادة السابقة ـ بعرض أية مقترحات على الحاكم بشأن السياسة المالية للدولة، والوسائل الكفيلة بضمان تطبيق هذه السياسة على خير وجه. ولكي يستطيع المجلس ممارسة سلطته فقد خولته المادة الرابعة من نفس المرسوم الحق في طلب أية بيانات تتصل بالشؤون المالية العامة من أي دائرة حكومية.

ويقوم المجلس الاستشاري لشؤون المالية العامة، بموجب المادة الخامسة، برفع تقرير سنوي للحاكم يضمنه ملاحظاته، واقتراحاته، بصدد البناء المالي للدولة. أما اجتماعاته فقد نظمتها المادة السادسة وجعلتها مرة كل ثلاثة أشهر. وللمجلس الحق في أن يجتمع كلما اقتضت الظروف ذلك، بناء على قرار من رئيس المجلس أو طلب كتابي يقدمه عضوان للرئيس في هذا الشأن.

ومن ناحية أخرى شهدت قطر إبان هذه الفترة ميلاد بعض المؤسسات السياسية الحديثة التي عرفتها لأول مرة وتجسد ذلك بإصدار القرار رقم (6) لسنة 1964م الذي قضى بإنشاء أول مجلس للشورى في البلاد لمعاونة الحاكم عن طريق إسداء المشورة وتصريف بعض الأمور التشريعية الخاصة بسير مؤسسات الدولة والمجتمع. وبذلك نشأ أول مجلس للشورى في قطر، وكان أعضاؤه من الأسرة الحاكمة. وجاءت الخطوة التالية لإنشاء أول مجلس للشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت للحكم الصادر عام 1970 ليعين برأيه الحاكم ومجلس الوزراء في أداء مهامهما.

وعلى ضوء ما سبق فإننا سنتناول بالتفصيل مجالس الشورى قبل وفي ظل النظام الأساسي المؤقت للحكم، وذلك في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: أول مجلس للشورى في قطر عام 1964م.

المطلب الثاني: مجلس الشورى في ظل أول نظام أساسي مؤقت للحكم في قطر.

## المطلب الأول: أول مجلس للشورى في قطر عام 1964

أنشئ أول مجلس للشورى في قطر قبل الاستقلال بحوالي سبع سنوات وذلك بموجب القانون رقم (6) لسنة 1964 حيث نصت مادته الأولى: "ينشأ مجلس استشاري يسمى مجلس الشورى ويرأسه الحاكم" (المادة الثانية).

### أولاً: تكوين المجلس

تكون أول مجلس للشورى في قطر من نائب الحاكم الذي يكون في الوقت نفسه نائباً لرئيس المجلس، ومن خمسة عشر عضواً، يكون اختيارهم من أعضاء الأسرة الحاكمة. ويصدر الحاكم مرسوماً بتعيينهم (م3 من القانون السابق)، أما مدة العضوية فهي سنتان، ويجوز إعادة اختيار من انتهت مدته من الأعضاء (م4).

ويتوجب على عضو مجلس الشورى بموجب الماد السابعة أن يؤدي أمام الأمير اليمين القانونية قبل أن يتولى عمله (م7).

كما تنشأ لهذا المجلس سكرتارية لمعاونة المجلس على أداء أعماله (م8).

### ثانياً: انتهاء العضوية

تنتهي عضوية مجلس الشورى بالاستقالة حيث يتقدم بها العضو للحاكم. وتعتبر هذه الاستقالة نهائية من وقت قبولها (م5).

وإذا ما خلا محل أحد الأعضاء بالاستقالة أو لأي سبب آخر فإن للحاكم عندئذ أن يختار عضواً جديداً بمرسوم خلال شهر واحد من خلو المحل. وفي هذه الحالة تكون مدة العضو الجديد حتى نهاية مدة سلفه (م6). ويعتبر مستقيلاً كل عضو يتخلف عن الحضور ثلاث مرات متوالية دون عذر مقبول. ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بقرار من الحاكم. وإذا ثبت أن أحد الأعضاء فقد الثقة أو الاعتبار أو أخل بواجبات وظيفته فإن للحاكم فصله بمرسوم بعد أخذ رأي المجلس.

## ثالثاً: اختصاصات المجلس

وردت هذه الاختصاصات على سبيل الحصر في المادة (9) من قانون إنشاء المجلس وهي كما يلي:

1- مناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة التي تعرضها الحكومة للبحث في شأن أية ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإدارية.
والملاحظ هنا أن أخذ رأي مجلس الشورى ومشورته هي مندوبة للحكومة وليست واجبة عليها.

2- دراسة الرغبات أو المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس بشأن أية مسألة أساسية من المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية، أو الاجتماعية، أو الثقافية، أو الإدارية.

3- تقديم التوصيات بشأن إصدار القوانين أو اتخاذ أية إجراءات أو تدابير يراها المجلس ضرورية أو نافعة للبلاد. ولا تعتبر هذه التوصيات ملزمة للحكومة. ويعنى ذلك ـ برأينا ـ أن باستطاعة الحكومة الأخذ بها أو الالتفات عنها.

4- طلب أية بيانات أو دراسات أو تقارير أو اقتراحات تتعلق بالتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية من الإدارات الحكومية أو الهيئات العامة وذلك لبحثها وإبداء الرأي فيها.

5- بحث العرائض والشكاوى التي يبعث بها المواطنون إلى الحاكم أو نائب الحاكم. وتدرج هذه العرائض والشكاوى في جدول أعمال المجلس. وللمجلس أن يطلب من الجهات الحكومية المختصة البيانات الضرورة لاستيفاء عناصر البحث.

6- النظر في جميع الشؤون المتعلقة بالأسرة الحاكمة وأعضائها.

7- وقد أوجبت المادة (10) ـ من القانون السابق الذكر ـ على الحكومة أن تعرض مشروعات القوانين قبل إصدارها على المجلس لاستشارته فيها.

وهنا نلاحظ أن أخذ مشورة مجلس الشورى واجبة على الحكومة وليست مندوبة لها. وعليها أن تعرض مشروعات القوانين قبل إصدارها على المجلس حتى وإن كانت غير ملزمة بنتائج هذه المشورة.

## رابعاً: اجتماعات المجلس ونظام عمله

**1- مكان اجتماعاته:**

يجتمع مجلس الشورى في المكان الذي يعينه الحاكم بالمرسوم الذي يدعوه فيه للانعقاد. ويجوز للحاكم أن يغير هذا المكان بقرار منه. أما إذا انعقد المجلس في غير المكان القانوني فلا يكون اجتماعه شرعياً، وتعتبر أعماله باطلة بحكم القانون (م 11).

**2- ادوار انعقاد المجلس (العادية وغير العادية):**

***(أ) اجتماعاته العادية:***

نصت المادة (12) من الباب الثالث من القانون رقم (6) سنة 1964 على أنه يكون لمجلس الشورى دور سنوي عادي مدته ثمانية أشهر على الأقل.

وقد خولت المادة (13) الحاكم حق دعوة المجلس للانعقاد وفض دورته. بحيث تكون بداية اجتماعاته في الأول من شهر أكتوبر (تشرين الأول) من كل عام.

***(ب) اجتماعاته غير العادية:***

أجازت المادة (15) في فقرتها الثانية للحاكم دعوة مجلس الشورى إلى اجتماع غير عادي كلما رأى ضرورة لذلك من جهة، أو عندما يطلب ذلك كتابة نائب الحاكم أو أغلبية الأعضاء من جهة أخرى. ويكون توجيه الدعوة للأعضاء كتابة قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام. ويجوز تقصيرها في حالة الاستعجال.

**3- نظام عمل المجلس:**

يترأس الحاكم جلسات المجلس التي يحضرها بصفته رئيساً لمجلس الشورى، ويتولى فيها إدارة المناقشات دون أن يكون له حق التصويت.

أما في حالة غيابه فإن نائب الرئيس هو الذي يتولى رئاسة الجلسات. وإذا ما غاب بدوره تكون رئاسة الجلسات لوكيل المجلس (م 16).

وأما فيما يتعلق بمداولات المجلس فإنها لا تكون صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أكثر من نصف الأعضاء. وعند عدم تكامل هذا العدد فإن المجلس يؤجل اجتماعاته يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر.

وتكون مداولات المجلس في المسائل الواردة بجدول أعمال الجلسة المؤجلة صحيحة أياً كان عدد الأعضاء الحاضرين.

وتصدر توصيات المجلس بالأغلبية المطلقة لآراء الأعضاء الحاضرين. وعند تساوي الآراء فإن الجانب الذي منه نائب الرئيس أو وكيل المجلس في حال غياب الرئيس يكون مرجحاً (م 17).

4- جدول أعمال المجلس:

يقوم سكرتير المجلس بإعداد جدول الأعمال بإشراف نائب الرئيس (م 20). وقد أجازت المادة (21) لكل عضو أن يبلغ نائب الرئيس بما يرى إدراجه في الجدول كتابة قبل أسبوع من انعقاد المجلس. و في هذه الحالة يقوم نائب الرئيس بدراسة مقترحات الأعضاء وتضمين جدول الأعمال ما يراه مناسباً منها.

وقد حظرت المادة (22) عرض أو بحث أية مسألة من المسائل في أية جلسة من جلسات المجلس إلا إذا كانت المسألة مدرجة بجدول أعمال تلك الجلسة.

ومن ناحية أخرى فإنه يجوز للمجلس بموجب المادة (23) عند مناقشة مسألة تتصل بإدارة حكومية معينة أن يطلب حضور ممثل عنها للإدلاء بالبيانات التي تطلب منه. ويكون لهذا الممثل حق الاشتراك بالمناقشة دون التصويت.

وتتخذ توصيات المجلس طريقها للتنفيذ بعد أن تنال موافقة الحاكم ويقوم بالتصديق عليها. ومن جانبه يتولى نائب الحاكم اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها، أما إذا لم يوافق الحاكم عليها فلا يعتد بها.

## خامساً: حل المجلس

خولت المادة (25) الحاكم سلطة حل المجلس بمرسوم إذا ارتأى أن مقتضيات مصالح البلاد العليا تستلزم ذلك. وعلى الحاكم في هذه الحالة أن يبين بالمرسوم أسباب الحل. كما يتوجب على الحاكم - أيضاً - إصدار مرسوم آخر بتعيين الأعضاء الجدد في ظرف شهر من تاريخ الحل، وتحديد ميعاد اجتماع المجلس الجديد، بحيث لا يتجاوز هذا الميعاد ستين يوماً من تاريخ الحل.

## سادساً: في غيبة المجلس

إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير يقتضي تنظيمها إصدار قوانين لا تحتمل التأخير جاز للحاكم أن يصدر في

شانها مراسيم. ويتوجب عرض هذه المراسيم على المجلس لاستشارته فيها في أول اجتماع له (م 26).

### سابعاً: إصدار اللائحة الداخلية للمجلس

يقوم مجلس الشورى بإعداد لائحته الداخلية ويضمنها كيفية تأدية أعماله وما قد يشكله من لجان. وكذلك أصول مناقشته لجدول الأعمال والتصويت على الآراء وتقديم الاقتراحات والطلبات. وتطلبت المادة (29) أن تعرض هذه اللائحة على رئيس المجلس لاعتمادها.

والجدير بالذكر أن المادة (30) من القانون الخاص بإنشاء مجلس الشورى أشارت إلى إلغاء المرسوم الصادر في (5) نوفمبر من عام 1960 الذي نص على إنشاء مجلس استشاري لشؤون المالية العامة.

وقد أصدر حاكم قطر المرسوم رقم (5) لسنة 1964 بتعيين أعضاء مجلس الشورى من خمسة عشر شيخاً من الأسرة الحاكمة. كما أصدر المرسوم رقم (6) لسنة 1964 بتحديد مقر اجتماع المجلس في القصر الأبيض بالدوحة (العاصمة).

وقد كان الهدف من إنشاء أول مجلس للشورى من أعضاء من الأسرة الحاكمة في قطر عام 1964 أن يساعد المجلس في شؤون الحكم، ويسدي المشورة للحاكم في تصريف بعض الأمور. إلا أن هذا المجلس لم يستمر طويلاً. حيث بدأت تصدر عن الحاكم المراسيم بقوانين ابتداءً من عام 1965، وحتى صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم في الثاني من أبريل (نيسان) من عام 1970. مما يدل على توقف عمل المجلس فعلياً بعد فترة قصيرة من إنشائه. وبذلك لم يتبق لمبدأ الشورى من مجال للتطبيق سوى مجالس الحاكم اليومية التي يلتقي فيها عادة ـ كما ذكرنا من قبل ـ مع أهل الرأي في البلاد، من كبار رجال الأسرة الحاكمة، والوجهاء، وكبار التجار، والأعيان.

## المطلب الثاني: مجلس الشورى في ظل أول نظام أساسي مؤقت للحكم في قطر

### أولاً: مقدمة

ما من شك في أن كل مجتمع مهما وصل من درجة في الحضارة له مفهوم خاص للصالح الجماعي، الذي تسهم في تحديده وتوضيحه، جملة ظروف هذا المجتمع، وما يتفاعل فيه من مؤثرات تاريخية، ودولية، واقتصادية، واجتماعية ودينية، وفلسفية.

وهذا المفهوم هو الذي يحدد بالطبع أهداف السلطة السياسية في المجتمع السياسي. كما يساهم في عملية فرض التنظيم الملائم لشكل هذه السلطة، ولطريقة ممارستها، وحدود تدخلها في حياة الأفراد، ومصالحهم الخاصة[1].

والملاحظ أن الحكم في قطر مستمد من الشريعة الإسلامية وقيمها السائدة، وما تواتر على الشعب من عادات وتقاليد وأعراف مرعية.

كما أن نظام الحكم فيها هو نظام فريد من نوعه، ذو طابع خاص أريد به أن يكون تجربة مؤقتة، بما تحمله من نتائج، ليصار على إثرها التقدم فيما بعد، لمرحلة أخرى، تلائم ظروفها الواقعية، وحاجاتها، وإمكاناتها الحقيقية.

ولقد جاء النظام الأساسي المؤقت للحكم في الثاني من إبريل (نيسان) عام 1970 كأول دستور مدّون ومؤقت في قطر ليرسي القواعد الرئيسة لنظام يحكم تنظيم السلطات العامة اختصاصاتها وعلاقات بعضها بالبعض الآخر، ويقوم بموجبه مجلس للشورى يفسح المجال للإفادة من مشاركة القادرين من المواطنين في إدارة شؤون البلاد[2].

وعلى ذلك فإن مجلس الشورى يعد عنصراً بارزاً من عناصر الحكم في قطر، رغم عدم تكليفه أساساً بالوظيفة التشريعية بالشكل المطبق في النظم الأخرى في الوقت الحاضر، أي خلال المرحلة الأولى من مراحل تطبيق التجربة الدستورية في الفترة الانتقالية الحالية.

وقد بدأ المشرع القطري متأثراً بالتعاليم الإسلامية حتى في إطلاق التسمية على مجلسه التمثيلي (مجلس الشورى) انطلاقاً من قوله تعالى: ﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾[3] وقوله تعالى أيضاً: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾[4].

وكأنما أراد المشرع القطري وبصيغة المجلس ومهامه أن يكون خطوة على الطريق لاجتياز خطوة أوسع في مجال المشاركة سيراً على طريقته في التدرج المتأني سيما في الفترة الانتقالية.

---

(1) د. طعيمة الجرف: القانون الدستوري، ص 8.

(2) من المذكرة التفسيرية لبعض مواد النظام الأساسي المؤقت للحكم في قطر.

(3) سورة الشورى ـ الآية رقم (38).

(4) سورة آل عمران ـ الآية رقم (159).

وقد لجأت قطر إلى اقتباس التمثيل الشعبي الذي يتوافق مع تأثرها الواضح بالمبادئ الإسلامية وخصوصية مجتمعها القبلي وطبيعة عهدها الحديث.

والملاحظ أن نموذج مجلس الشورى وخصوصيته في قطر اختلف عن باقي النماذج المماثلة التي شهدتها منطقة الخليج من حيث طريقة تشكيل المجلس، وطبيعة دوره ومدته الزمنية، ومزاولته لنشاطاته.

كما نلاحظ اختلافاً بينه وبين النهج التقليدي للعمل البرلماني من حيث طبيعة نشأته واختيار أعضائه ومهامه.

وعلى هذا يرى البعض في هذا النموذج بداية لمرحلة قد تقدم عليها دولة قطر في الوقت المناسب لها لإعادة النظر في الجوانب المتعلقة بخصوصية هذا المجلس[1]. كما أنه من المناسب أن تأخذ بنظام المجلس الواحد لأنه يتوافق تماماً مع كونها دولة حديثة العهد بالاستقلال وبممارسة الأحكام الدستورية، كما يتطابق مع كونها دولة صغيرة في رقعتها الجغرافية، وتعداد سكانها. إذ المهم أن يساهم المجلس بالإفادة بالرأي لمعاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما. ومن هنا نستنتج سرّ تسميته بمجلس الشورى.

## ثانياً: التعريف بمجلس الشورى في أول نظام أساسي مؤقت للحكم

نصت المادة (43) من النظام الأساسي المؤقت للحكم على أنه: (ينشأ مجلس شورى ليعين برأيه الحاكم ومجلس الوزراء في أداء مهامهما ويسمى هذا المجلس "مجلس الشورى" ويعبر هذا المجلس عن رأيه في شكل توصيات).

## ثالثاً: تكوين المجلس

يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً ينتخبون على الوجه المبين في هذا النظام الأساسي، ومن الوزراء (م 44). كما أجازت هذه المادة للحاكم أن يصدر قراراً بتعيين عدد من الأعضاء لا يجاوز ثلاثة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك.

إذاً فالمجلس يتكون من أعضاء منتخبين، ومن أعضاء معينين وهم الوزراء بالإضافة إلى ثلاثة أعضاء يختارهم الحاكم إذا تطلب الصالح العام ذلك.

(1) الدكتور يوسف محمد عبيدان ـ معالم التنظيم السياسي المعاصر في دولة قطر ـ رسالة دكتوراه مقدمة إلى جامعة القاهرة – ص 111.

وقد قسمت المادة (45) من النظام الأساسي المؤقت إمارة قطر إلى عشر دوائر انتخابية، وتحدد بقانون.

وبموجب هذه المادة تقوم كل دائرة بانتخاب أربعة أعضاء ويختار الحاكم اثنين منهم ليكونا عضوين عن الدائرة مجلس الشورى.

وأشارت كذلك إلى وجوب أن يصدر قانون لتنظيم الانتخابات العامة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر النظام الأساسي في الجريدة الرسمية، وأن تتم إجراءات الانتخابات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العمل بهذا النظام الأساسي.

## رابعاً: عضوية المجلس وانتهاؤها

ذكرت المادة (46) من النظام الأساسي المؤقت ثلاثة شروط يجب توافرها في عضو مجلس الشورى وهي:

(أ) أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

(ب) ألا تقل سنه عند انتخابه عن أربع وعشرين سنة ميلادية.

(ج) ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

وأكدت المادة (47) من جانبها ضرورة مراعاة أن يكون الأعضاء من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة.

وبعد أن يتم الحاكم الاختيار يقوم بإصدار بيان، يعلن فيه أسماء أعضاء مجلس الشورى خلال أسبوع من تاريخ الانتهاء من إجراء الانتخابات.

أما الوزراء الذي يعينهم الحاكم من خارج المجلس فإنهم لا يصبحون أعضاء به إلا من تاريخ اختيارهم للوزارة (م 48).

ويتوجب على كل عنصر من أعضاء مجلس الشورى قبل أن يتولى أعماله أن يؤدي اليمين القانونية أمام المجلس، ويتعهد فيه، أن يكون مخلصاً للدولة والحاكم، وأن يحافظ على سلامة الدولة، ويرعى مصالح الشعب ويحترم النظام الأساسي للحكم وقوانين البلاد. كما يتعهد أيضاً بأن يؤدي أعماله في المجلس ولجانه بأمانة وصدق. ومن ناحية أخرى فإن الماد (56) ذكرت أن عضو مجلس الشورى لا يمثل في المجلس دائرته ومصالحها وإنما يمثل شعب قطر بأسره ويراعي مصلحته العامة.

وبالمقابل فإن أعضاء المجلس ـ عدا من كان منهم عضواً في الوزارة ـ يتقاضون مكافأة مالية يحددها القانون وتستحق من تاريخ حلف اليمين أمام المجلس.

وفيما يتعلق بخلو العضوية لأي سبب من الأسباب بالنسبة للأعضاء المنتخبين فقط تطلبت المادة (51) انتخاب اثنين في خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس لهذا الخلو. ويقوم الحاكم من جانبه باختيار واحد منهما ليكون عضواً بالمجلس. ولكن هذه المادة اشترطت لإحلال عضو جديد ألا يكون ذلك خلال الثلاثة أشهر السابقة على انتهاء مدة السنوات الثلاث.

أما الأعضاء المعينون فإنه عندما يخلو محل لأحدهم يقوم الحاكم بتعيين عضو آخر مكانه خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس لهذا الخلو.

وعندما يفقد العضو المنتخب الثقة والاعتبار ففي هذه الحالة يقرر المجلس بأغلبية أعضائه إسقاط العضوية عنه بناء على اقتراح ربع عدد الأعضاء. بينما يتم إسقاط العضوية عن الأعضاء المعينين بقرار من الحاكم (م 69).

## خامساً: أجهزة المجلس

ينتخب مجلس الشورى في أول جلسة لدور انعقاده العادي السنوي من بين أعضائه المنتخبين رئيساً ونائباً للرئيس. ويرأس تلك الجلسة أكبر الأعضاء سناً. وقد أوجبت المادة (49) أن يكون هذا الانتخاب للرئيس ونائبه سنوياً عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية النسبية، كما أجازت تلك المادة إعادة انتخاب رئيس مجلس الشورى ونائبه دون تحديد لعدد المرات.

وتطلبت المادة (53) أن يكون لمجلس الشورى مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ومراقبين بحيث لا يجوز إجراء أي مناقشة في المجلس أو اختيار لجانه قبل تشكيل هذا المجلس. كما تطلبت المادة السابقة أن تنشأ للمجلس سكرتارية عامة تتولى الأعمال الفنية والإدارية والمالية.

## سادساً: مدة المجلس

حددت المادة (50) في النظام الأساسي مدة المجلس بثلاث سوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. كما أجازت هذه المادة للحاكم أن يمددها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

وبعد انتهاء مدة المجلس فإن المادة (63) تطلبت أن تتخذ الإجراءات اللازمة لانتخاب مجلس الشورى الجديد خلال الثلاثين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة المجلس القائم.

## سابعاً: أدوار انعقاد المجلس (العادية وغير العادية)

### 1- دور الانعقاد العادي السنوي:

يعقد مجلس الشورى دور انعقاد عادي سنوي لا تقل مدته عن ثمانية أشهر (م 58) ويدعو الحاكم المجلس للانعقاد السنوي العادي خلال النصف الثاني من شهر أكتوبر تشرين الأول من كل عام. وللحاكم أن يدعو مجلس الشورى لعقد أول اجتماع له في خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ نشر بيانه، بأسماء أعضاء المجلس في الجريدة الرسمية (م 59 و60).

وقد أعطت المادة (54) للحاكم حق افتتاح دور الانعقاد السنوي للمجلس بإلقاء خطاب يضمنه أحوال البلاد، وأهم ما تم من إنجازات، وما تعتزم الدولة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد، وأجازت المادة السابقة للحاكم كذلك أن ينيب عنه في الافتتاح أو في إلقاء الخطاب نائبه ورئيس مجلس الوزراء.

أما مكان اجتماعات مجلس الشورى فهو في العاصمة (الدوحة). وأجازت المادة (57) للحاكم أن يدعو المجلس للانعقاد في جهة أخرى. واعتبرت تلك المادة اجتماعه في غير المكان القانوني بأنه غير شرعي مما يترتب على ذلك اعتبار أعماله باطلة بحكم القانون.

### 2- دور الانعقاد غير العادي:

يملك الحاكم في حالة الضرورة أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشورى سلطة دعوة المجلس لاجتماع غير عادي، (م 62).

ولم تجز هذه المادة للمجلس أن يجتمع دون دعوة من الحاكم في غير دور الانعقاد، وإلا كان اجتماعه باطلاً، ومن ناحية أخرى فلم تجز المادة السابقة للمجلس أن ينظر في دور الانعقاد غير العادي إلا في الأمور التي دعي من أجلها.

## ثامناً: اختصاصات مجلس الشورى

حددت المادة (55) من النظام الأساسي المؤقت اختصاصات مجلس الشورى بثلاثة أمور وهي:

**أولاً:** مناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء قبل رفعها للحاكم للتصديق عليها وإصدارها. ويفهم من هذا وجوب أخذ مشورة مجلس الشورى بشأن مشروعات القوانين قبل التصديق والإصدار.

ثانياً: مناقشة السياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية التي يعرضها عليه رئيس مجلس الوزراء أو من ينوب عنه من الوزراء. ويفهم من هذا أن أخذ مشورة المجلس بشأنها مندوبة للحكومة وليست واجبة.

ثالثاً: مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة. ويعني ذلك وجوب أخذ مشورة مجلس الشورى بهذا المشروع ليقدم التوصيات بشأنه. بينما تكون نتائج هذه الشورى غير ملزمة للحاكم فإن شاء أخذ بها أو التفت عنها وفق ما يراه مناسباً.

وأجازت الفقرة الخامسة من المادة (55) للمجلس أن يطلب بيانات عن أية ناحية من النواحي السابقة من رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل التي تتصل بالسياسة العامة للحكومة أو من الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاصات وزارته.

## تاسعاً: نظام جلسات المجلس

يؤلف مجلس الشورى من بين أعضائه في الأسبوع الأول من اجتماعه السنوي لجاناً لأعماله. ويمكن لهذه اللجان أن تباشر مهامها خلال عطلة المجلس تمهيداً لعرضها عليه عند اجتماعه (م 64). أما بالنسبة لجدول أعمال المجلس فإن المادة (65) ذكرت أنه لا يجوز عرض أو بحث أية مسألة من المسائل في أية جلسة من جلسات مجلس الشورى إلا إذا كانت المسألة مدرجة بجدول الأعمال الذي أقره المجلس من قبل.

وفيما يختص بمداولات المجلس فإنها لا تكون صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء على الأقل. وعند عدم تكامل هذا العدد فإن الاجتماع في هذه الحالة يؤجل لمدة يومين على الأقل وثمانية أيام على الأكثر (م 66).

كما وتصدر نتيجة المداولات بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين. وعند تساوي الأصوات فإن الجانب الذي منه الرئيس يكون مرجحاً.

ويحق للوزراء بموجب المادة (67) حضور جلسات المجلس كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم، أما إذا كانت المسائل موضوع المناقشة تتصل بالسياسة العامة للحكومة فإن لرئيس مجلس الوزراء حق حضور جلسات المجلس.

## عاشراً: حل المجلس

يملك الحاكم سلطة حل مجلس الشورى عندما تقتضي المصالح العليا ذلك،وله في هذا الشأن سلطة تقديرية واسعة،لكن المادة (68) التي أعطته حق الحل أوجبت عليه أن يبين أسباب الحل، وكذلك تشكيل مجلس جديد،بحيث لا يجاوز موعد اجتماعه شهرين من تاريخ الحل.

أما المادة (71) وهي الأخيرة من الفصل الرابع الخاص بمجلس الشورى، فإنها أعطت المجلس حق وضع لائحته الداخلية بحيث تتضمن كيفية تأدية أعماله، وأعمال ما قد يشكله من لجان، وقواعد المناقشة والتصويت، وتقديم الاقتراحات، وتنظيم الجلسات.

وبالرجوع إلى المادة (45) من النظام الأساسي المؤقت للحكم فإنها تطلبت في فقرتها الثالثة أن يصدر قانون ينظم الانتخابات العامة.

وبالفعل صدر القانون رقم (9) لسنة 1970 بتنظيم الانتخابات العامة لمجلس الشورى في قطر، من أربعة أبواب. جاء الباب الأول متعلقاً بأمور الناخبين والباب الثاني خاصاً بالدوائر الانتخابية وجداول الانتخاب. أما الباب الثالث فقد تناول انتخاب أعضاء مجلس الشورى والرابع اختص بذكر جرائم الانتخاب.

وسنأتي الآن على تفاصيل ذلك القانون وفق الترتيب الذي أورده:

1- في الناخبين:

يتمتع بحق الانتخاب كل من تتوافر فيه الشروط الآتية:

(أ) أن يكون قطري الجنسية.

(ب) من الذكور.

(ج) بالغاً من العمر ثماني عشرة سنة ميلادية كاملة.

(د) ألا يكون عاملاً في القوات المسلحة أو الشرطة.

وإذا ما توافرت الشروط الأربعة في أي مواطن فإنه يحق له أن يمارس حقوقه الانتخابية بنفسه، في الدائرة الانتخابية التي بها موطنه. واعتبر القانون موطن الانتخاب هو المكان الذي يقيم فيه الشخص عادة.

ولا يجوز للناخب أن يدلي بصوته أكثر من مرة في الانتخاب الواحد. أما المحرومون من حق الانتخاب فهم: كل محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.

**2- في الدوائر الانتخابية وجداول الانتخاب:**

نصت المادة (45) من النظام الأساسي المؤقت للحكم على تقسيم إمارة قطر إلى عشر دوائر انتخابية. وتركت للقانون أن يحدد هذه الدوائر.

وأوجبت المادة (5) من قانون رقم (9) لسنة 1970 بتنظيم الانتخابات لمجلس الشورى أن يكون لكل دائرة انتخابية جدول بأسماء الناخبين، تعده لجنة تشكل بقرار من وزير الداخلية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية. أما بخصوص جدول الناخبين في كل دائرة فقد أوجبت المادة (6) من القانون السابق أن يشتمل على اسم كل ناخب تتوافر فيه الصفات المطلوبة لممارسة الحقوق الانتخابية بالإضافة إلى لقبه، وصناعته، وسنّه وموطنه. ويحظر على الناخب أن يقيد اسمه في أكثر من دائرة انتخابية واحدة.

ويحرر جدول أسماء الناخبين بترتيب حروف الهجاء في كل دائرة من خمس نسخ بحيث ترفع إحداها للحاكم وأخرى لنائب الحاكم ورئيس مجلس الوزراء، والثالثة إلى وزير الداخلية، والرابعة إلى سكرتارية مجلس الشورى. أما النسخة الخامسة فتحفظ لدى لجنة إعداد الجداول.

كما أوجب القانون أن يتم الانتهاء من إعداد جداول أسماء الناخبين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار تشكيل لجنة إعداد الجداول.

ومن الناحية الأخرى فإن القانون السابق الذكر، اقتضى من اللجنة أن تراجع في شهر يناير من كل سنة جداول أسماء الناخبين وتضيف إليها ما استجد من أسماء حازت شروط ممارسة الحقوق الانتخابية. وكذلك أسماء من أهملوا بغير حق. كما تقوم بحذف أسماء المتوفين ومن فقدوا الشروط المطلوبة بالإضافة إلى من أدرجوا بالجداول بغير حق.

وبذلك أعطى هذا القانون الحق في الاشتراك بالانتخاب على وجه التحديد لكل من أدرج اسمه ضمن جداول الناخبين. كما يعطي رئيس لجنة إعداد الجداول شهادة لكل من قيد اسمه بالجدول ليبرزها عند الإدلاء بصوته في الانتخاب.

3- انتخاب أعضاء مجلس الشورى:

*(أ) مواعيد الانتخابات:*

ذكرت المادة الحادية عشرة من القانون السابق الذكر أن مواعيد الانتخابات تتحدد بمرسوم يصدر قبل بدئها بعشرة أيام على الأقل.

*(ب) شروط الترشيح:*

أوردت المادة الثانية عشرة نفس الشروط التي أوردتها المادة 46 من النظام الأساسي المؤقت بالنسبة للمرشح لانتخابات مجلس الشورى وهي: أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دول قطر، وألا تقل سنّه عند انتخابه عن أربع وعشرين سنة ميلادية، وألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

وحظرت المادة (12) السابقة أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرة انتخابية واحدة. وتطلبت منه أن يقدم الترشيح إلى إحدى لجان الانتخابات قبل موعد بدء الانتخابات بأربعة أيام على الأقل.

ويجري قيد الترشيحات في دفتر خاص وتحرير كشف بالمرشحين عن كل دائرة انتخابية. كما تعلن أسماء المرشحين قبل ميعاد الانتخابات بيومين في مقر اللجنة.

*(ج) لجان الانتخابات:*

وتقوم بإدارة الانتخاب لجان يحدد مقارها قرار تشكيلها. وتتكون كل لجنة من ثلاثة أعضاء يكون أحدهم رئيساً لها يصدر بتعيينهم قرار من وزارة الداخلية. وإذا لم يصل عدد أعضاء اللجنة إلى ثلاثة فإن رئيس اللجنة يختار أحد الناخبين الحاضرين ليكون عضواً فيها. وعند غياب الرئيس فإن العضو الذي يليه في قرار التشكيل ينوب عنه في الرئاسة.

*(د) عملية الانتخابات:*

يختار كل ناخب بالاقتراع السري أربعة مرشحين من قائمة الأسماء التي تعطى له بورقة حيث يقوم بالتأشير على أسماء من اختارهم. ثم يعيدها إلى رئيس اللجنة الذي يضعها في صندوق الانتخاب. وأجازت المادة (14) من قانون الانتخاب للناخب أن يدلي بصوته شفاهة للجنة كما أجازت له الإدلاء بصوته بالإشارة إذا كان من ذوي العاهات.

وتستمر عملية الانتخاب من الساعة الثامنة حتى الساعة الحادية عشرة صباحاً، ومن السادسة حتى العاشرة مساء، في مواعيد الانتخاب المقررة من قبل.

*(هـ) نتيجة الانتخابات الأولية:*

بعد أن تنتهي الانتخابات وتفرز الأصوات فإن لجنة إدارة الانتخاب تقوم بتحرير قائمة بأسماء المرشحين الأربعة، الذين حصلوا على أكثر الأصوات الصحيحة التي أعطيت. وعند تساوي مرشحين أو أكثر منهما في الأصوات فإن اللجنة تقترع بينهم. وفي هذه الحالة يعتبر من تعينه القرعة دون الآخرين المساوين له في الأصوات واحداً من الأربعة المنتخبين.

وبعدئذ يعلن رئيس اللجنة أسماء الأربعة مرشحين الفائزين ويوقع مع عضوي اللجنة على محضر الانتخاب ثم يرسله مشفوعاً بالقائمة الفائزة إلى وزير الداخلية.، وقد يفوز الأعضاء الأربعة بالتزكية في إحدى حالتين.

الأولى: عندما لا يتقدم في دائرة الانتخاب إلا أربعة مرشحين أو أقل من هذا العدد.

الثانية: أو إذا لم يبق سوى أربعة مرشحي أو أقل من هذا العدد بسبب تنازل أو وفاة الآخرين.

وفي إحدى هاتين الحالتين يصبح هؤلاء منتخبين بالتزكية عن الدائرة نفسها.

*(و) نتيجة الانتخابات النهائية:*

يرفع نائب الحاكم ورئيس مجلس الوزراء قوائم بأسماء المنتخبين في كل دائرة إلى الحاكم خلال يومين من تاريخ الانتهاء من إجراء الانتخابات.

ويأتي بعد ذلك دور الحاكم في اختيار اثنين من المنتخبين الأربعة من كل دائرة ليكونا عضوين عنها في مجلس الشورى. وبذلك يكون للحاكم القرار الأخير في اختيار أعضاء مجلس الشورى من بين الفائزين في الانتخابات العامة.

ثم يصدر الحاكم بياناً بإعلان أسماء أعضاء مجلس الشورى خلال أسبوع من تاريخ الانتهاء من إجراء الانتخابات وينشر في الجريدة الرسمية خلال أسبوع من إعلانه.

**4- جرائم الانتخابات:**

تضمن قانون تنظيم الانتخابات رقم (9) لسنة 1970م تفصيلات جرائم الانتخابات وتدرجاً بالعقوبات لها ضمن المواد (18 و19 و20) وهي تكون ما بين الغرامة والحبس معاً أو بإحداهما.

فقد نصت المادة (18) على أنه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تجاوز ألف ريال أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أدلى بصوته في الانتخابات وهو يعلم أن اسمه أدرج في الجدول بغير حق. وكذلك كل من يتعمد الإدلاء بصوته باسم غيره، وكل من استعمل حقه في الانتخاب أكثر من مرة في انتخاب واحد.

أما المادة (19) فقد نصت على أنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسمائة ريال، كل من نشر أو ذاع بين الناخبين أقوالاً كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب. وكذلك كل من أذاع بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب أخباراً كاذبة وكل من أفشى سر إدلاء ناخب بصوته دون رضاه.

وتأتي المادة (20) لتشدد العقوبة إلى سنة أو بغرامة لا تجاوز ألفي ريال على كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول أسماء الناخبين أو ورقة انتخاب أو أية ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب بقصد تغيير نتيجة الانتخاب. وكذلك كل من أخل بنظام إجراءات الانتخاب باستعمال القوة أو التهديد.

أما أخف العقوبات والجرائم الانتخابية فقد ذكرتها المادة (21):

(يعاقب بغرامة لا تجاوز مئة ريال كل من دخل القاعة المخصصة للانتخابات بلا حق ولم يخرج عندما يأمره رئيس اللجنة بذلك). ومن ناحية أخرى فقد أشارت المادة (22) إلى الشروع في جرائم الانتخاب وعاملته كما لو كان جريمة تامة من حيث العقاب.

وأخيراً تناولت المادة (23) موضوع سقوط الدعوى العامة والدعوى المدنية في جرائم الانتخاب، فنصت على أنهما: (تسقطان بمضي ثلاثة أشهر من يوم إعلان نتيجة الانتخاب، أو من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق).

والجدير بالذكر أن مجلس الشورى السابق ـ الذي نص على إنشائه النظام الأساسي المؤقت للحكم الصادر عام 1970 عن طريق الانتخاب ـ لم يكتب له أن يرى النور. ولقد اعتبر عدم ظهور هذا المجلس أحد الأسباب الرئيسة للحركة التصحيحية التي قام بها الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر في الثاني والعشرين من شهر فبراير (شباط) من عام 1972. وأشرنا إلى أن منها: تعطيل بعض أحكام ونصوص النظام الأساسي المؤقت للحكم في البلاد ومنها المتعلق بمجلس الشورى نتيجة لازدواجية السلطة.

# الفصل الثاني

# مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972

## مقدمة:

من المقومات الأساسية للمجتمع القطري (بواجهته وأعماقه العربية) أن أبناءه تتأصل فيهم منذ القدم مبادئ الشريعة الإسلامية. فهي تسير على أحوالهم الدينية وتهيمن على أخلاقهم وسلوكياتهم أفراداً وجماعات، ويطمئنون إلى تحكيمها في قضاياهم الخاصة والعامة.

لذلك كان من الطبيعي أن يكون البناء التنظيمي والمنهج العلمي للحكم في دولة قطر على أسس من أحكام الشريعة السمحاء. ويؤيد ذلك ما نص عليه صراحة النظام الأساسي المؤقت المعدل: "دين الدولة هو الإسلام والشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع وأن تعمل الدولة على تأصيل المبادئ الدينية الإسلامية القويمة في المجتمع" (المادتان 1، 7).

ولقد كان من مقتضيات النهج الإسلامي الذي سار على هديه النظام الأساسي المؤقت المعدل أنه جعل الشورى من بين الركائز التي بني عليها هذا النظام.

فقد نصت المادة (21) على أن يكون تعيين ولي العهد بأمر أميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد في البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين. كما أنه في مجال ترتيب السلطة التشريعية قضى النظام الأساسي بأن يتولى الأمير إصدار القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى بوصفهم ممثلين للشعب.

وترسماً لهذا المبدأ الإسلامي الجليل وهو "مبدأ الشورى" فقد حرص النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر على الأخذ بمبدأ الشورى في إدارة شؤون الدولة ولا نحسب عملاً أبلغ في الأخذ بهذا المبدأ من النص في صلب النظام الأساسي على إنشاء مجلس الشورى ليكون جزءاً من السلطة التشريعية في الدولة. وهي السلطة التي يمارسها الأمير ويشارك فيها مجلس الشورى بالرأي الذي يعبر عنه على شكل توصيات.

ويمتاز هذا المجلس بالخصائص التالية[1]:

1- **تأخذ دولة قطر بنظام المجلس الواحد لأنه يتوافق تماماً مع وضعها كدولة حديثة النشأة:** كما يتناسب ذلك مع كونها دولة صغيرة في رقعتها ومحدودة في سكانها. والمقصد الحقيقي من ذلك أن يعاون المجلس بآرائه كلا من الأمير (رئيس الدولة) ومجلس الوزراء في القيام بمسؤولياتهما انطلاقاً من مبدأ الشورى المستمد من الشريعة الإسلامية.

2- **يقوم نظام مجلس الشورى على أساس التدرج في ممارسة الحياة البرلمانية:** ولقد اتجه النظام الأساسي إلى أن يكون تشكيل مجلس الشورى في طوره الأول (الحالي) عن طريق تعيين أعضائه بموجب قرارات أميرية طبقاً للشروط والصفات التي نص عليها هذا النظام بما يكفل اختيار أعضاء المجلس من ذوي الكفاية والخبرة وأهل الرأي والمكانة في البلاد.

وعند انتهاء المدة التي أشار إليها النظام الأساسي لقيام مجلس الشورى المعين خلال المرحلة الانتقالية سوف ينشأ مجلس جديد يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر وفقاً للقواعد التي ينص عليها قانون الانتخاب في مرحلة لاحقة تأتي مستقبلاً. وغني عن البيان أن أسلوب التعيين الذي يقوم عليه مجلس الشورى في طوره الحالي مبدأ معمول به بصورة عامة في الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية وبخاصة خلال المرحلة الأولى من مراحل تطبيق هذه النظم وذلك حتى يتمرس الشعب على النظام الديمقراطي وتكتمل لديه مقومات النضج السياسي وتفرز بين المواطنين العناصر النيابية التي تصلح للإسهام في هذا المجال.

3- **إن مجلس الشورى يعد من السلطات العليا في التنظيم الدستوري للدولة:** وإذا كان النظام الأساسي المؤقت المعدل قد أبرز دور المجلس باعتباره هيئة استشارية معاونه للأمير ومجلس الوزراء، فلا شك أن مقتضيات هذا التعاون في سائر الاختصاصات التي أنيطت بالمجلس - كما سنرى فيما بعد - سواء بما يتولاه من دراسة واعية لمشروعات القوانين أو مناقشة مستفيضة للسياسة

(1) كتاب أضواء على مجلس الشورى القطري إصدار عام 1993 إعداد السكرتارية العامة لمجلس الشورى، ص 19.

العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية. وإن ما يسفر عنه ذلك من آراء ايجابية في شكل توصيات ورغبات من شأنها أن تعالج الكثير من القضايا والمشاكل العامة لتكون المحصلة النهائية لتلك الآراء كاشفة عما ينبغي مراعاته من اعتبارات الصالح العام قبل إصدار القوانين أو اتخاذ القرارات العامة والمهمة.

ولا شك أن ذلك يفصح ـ كما سنبين فيما بعد ـ عن المساهمة الكبرى والإيجابية من جانب مجلس الشورى في إدارة شؤون البلاد خاصة إذا ما وضع الاعتبار أن تلك المساهمة كانت ولا زالت دوماً محل التقدير والاستجابة من جانب الحكومة، الأمر الذي يؤكد نجاح هذه التجربة الدستورية الأولى من نوعها في دولة قطر.

وقد بدأت مسيرة مجلس الشورى لدولة قطر ـ فعلياً ـ في عهدها الحديث بعد شهرين من صدور النظام الأساسي المؤقت المعدل حين أصدر الأمير بتاريخ 1972/4/23م الأمير الأميري رقم (2) لسنة 1972م بالتشكيل الأول لأعضاء المجلس. ثم أصدر المرسوم رقم (81) لسنة 1972م بدعوة مجلس الشورى للانعقاد يوم الإثنين الموافق للأول من شهر مايو (أيار) من عام 1972م ليكن أول اجتماع له في حياته البرلمانية.

وقد قام أمير دولة قطر بافتتاح طليعة أدوار انعقاد المجلس بكلمة قال فيها[1]:

"بسم الله العلي القدير افتتح هذا الاجتماع الأول لمجلس الشورى الذي قضى بإنشائه النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في بلدنا العزيز ليعاون برأيه على معالجة شؤون الدولة في مختلف النواحي ويساهم بمشورته في تهيئة وسائل تحقيق النهضة الشاملة التي نصبوا إليها جميعاً في كافة المجالات".

ولقد كان لمولد هذا الصرح الدستوري المهم صدى عميقاً في نفوس المواطنين الذي تجلى في كلمة رئيس مجلس الشورى في المناسبة نفسها حيث قال: (هذا اليوم الذي ينبثق به أول مجلس للشورى لكي يأخذ على عاتقه مسؤولية المشاركة الوطنية في صنع حضارة الإنسان القطري ويسهم في خوض معركة البناء والتقدم لتحقيق مزيد

(1) ألقى الأمير هذه الكلمة في حفل افتتاح مجلس الشورى في دولة قطر لأول مرة في 1972/5/1.

من الرخاء لشعب قطر العظيم . إن عظمة أي أمة من الأمم وسر رقيها إنما يكمن فيما يكون لهذه الأمة من نصيب أوفى من ديمقراطية الرأي وإجماعية المشورة).

وتجدر الإشارة إلى أن أحد أعضاء المجلس قد أبرز أهمية إنشاء مجلس الشورى بقوله: "لقد كان قرار إنشاء مجلس الشورى تحولاً أساسياً في حياة قطر الدستورية ليشارك الأبناء في صنع حياتهم بإرادتهم وفكرهم وأحلامهم. فكان هذا المجلس الذي حمل أمانة تمثيل هذه الإرادة وتأكيد هذه الطموحات خير عون للدولة في دراسة كل أمر ذي بال وتمحيصه وتحديد مكانه على خريطة آمال هذا الوطن"[1].

وبخروج هذه التجربة الدستورية للوجود بعد أن كانت حلماً وأملاً وما انعقد عليها من آمال وطموحات فإنه تحقق لدولة قطر ما هدفت إليه من تطبيق المبدأ الديمقراطي في الحكم. وهذا ما دعا أمير دولة قطر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني إلى تذكير أعضاء مجلس الشورى بدورهم المناط بهم والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم فأوصاهم أن يؤدوه على خير وجه بمناسبة افتتاحه للجلسة الأولى لمجلس الشورى:

"وأني لعلى ثقة أنكم وقد حملتم أمانة العضوية في مجلس الشورى تبذلون كل ما في وسعكم لتحقيق الأماني الكبيرة التي يتطلع إليها شعبنا نحو النهوض ببلدنا إلى المستوى الحضاري الرفيع المرجو في كل الميادين. ولكي يتحقق ذلك الهدف يحتم علينا واجبنا المقدس أن نمضي جميعاً صفاً واحدة وإرادة واحدة وإرادة واحدة وقلباً واحداً لنستقبل إقامة صرح دولتنا الجديدة على أمتن الأسس وأنسبها لنا"[2].

ونحن نميل إلى الرأي الذي يعتبر إحياء مجلس الشورى والمبادرة إلى تنفيذ ما جاء بخصوصه في الفصل الرابع من النظام الأساسي المعدل الصادر عام 1972م إحدى النتائج الطيبة للحركة التصحيحية التي قام بها أمير دولة قطر (الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني) في الثاني والعشرين من فبراير (شباط) 1972م.

وسوف نتناول بالتفصيل فيما يلي كل ما طرأ على الفصل الخاص بمجلس الشورى من حذف أو إضافة أو تبديل في النظام الأساسي المؤقت المعدل ليتضح لنا

(1) من تصريح للسيد/ عبد العزيز بن عبد الله تركي عضو مجلس الشورى السابق.

(2) ألقى الأمير هذه الكلمة في الأول من مايو (أيار) عام 1972 بمناسبة افتتاح الانعقاد الأول لمجلس الشورى.

الوضع الحالي لمجلس الشورى في ظل مبدأ التعيين المطبق لأعضائه وذلك في مباحث ثلاثة على النحو التالي:

**المبحث الأول:** تكوين مجلس الشورى ونظام العمل به.

**المبحث الثاني:** اختصاصات مجلس الشورى القطري.

**المبحث الثالث:** علاقة مجلس الشورى بالسلطات العامة في الدولة.

# المبحث الأول

# مجلس الشورى ونظام العمل به

لا بد لنا ـ ونحن نتناول بالدراسة مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي الجديد لمجلس الشورى بعد أن اختلف هذا التكوين عن سابقه في النظام الأساسي السابق الصادر عام 1970م. وبعد ذلك نرى أن لزاماً علينا أن نلقي الضوء على نظام العمل في المجلس.

ولذلك فإننا سندرس الأمرين السابقين في مطلبين على النحو التالي:

**المطلب الأول:** تكوين مجلس الشورى.

**المطلب الثاني:** النظام الداخلي لمجلس الشورى.

## المطلب الأول: تكوين مجلس الشورى القطري في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم الصادر عام 1972

اعتمد النظام الأساسي المؤقت المعدل في تكوين مجلس الشورى على مبدأ التعيين. ويكون بذلك قد عدل عن مبدأ الانتخاب والتعيين معاً لأعضاء المجلس الذي نص عليه النظام الأساسي السابق الصادر عام 1970م. وليس بغريب أن يلجأ النظام الأساسي إلى مبدأ التعيين لأعضاء المجلس. وبذلك لأنه مبدأ معمول به بصورة عامة في معظم الدول الحديثة العهد بالنظم الدستورية وخاصة في المراحل الأولى من مراحل تطبيق هذه النظم من جهة، ولإيمان دولة قطر بسياسة التدرج في كل شؤونها من جهة أخرى. وقد أشار إلى هذا المعنى أمير دولة قطر بقوله: "نحن مع الديمقراطية لكننا مع تدرّجها"[1].

(1) من نص حديث أدلى به الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني أمير دولة قطر الحالي لصحيفة السياسة الكويتية عام 1975م.

وعاد أمير دولة قطر من جانب آخر ليدافع عن تبني النظام الأساسي المعدّل لمبدأ التعيين لأعضاء مجلس الشورى بقوله:

"نحن هنا لا نحب القفز في المجهول واقتباس تجارب الآخرين.. إننا نؤمن بمسيرة التطور، والفكرة الأساسية من الديمقراطية هي المشاركة، وهذا ما نحاول أن نحققه. نختار أعضاء المجلس التشريعي من بين أصحاب الكفاءات والخبرات وعلى أساس كونهم يمثلون اتجاهات شعبية. وفي المجلس تجري مناقشات نستوحي منها أفكاراً كثيرة تساعد على تصحيح طريق الحكم، ونعمل على الاستجابة لما يطالب به الناس. وبعد فترة لا بد أن يصبح لهذا المجلس نوع من الخبرة والتقاليد البرلمانية. وعندما نتمرن على ممارسة اللعبة الديمقراطية يمكننا عندئذ أن ننتقل إلى مرحلة متقدمة من هذه التجربة، إننا نحاول الاستفادة من تجارب الغير ولكننا لا نقتبسها على علاتها بل نطوعها لتتفق مع ظروف بلدنا. طموحنا أن نقيم حياة برلمانية تكون الكفاءة هي مقياس التمثيل فيها لا الذي يملك مالاً أكثر أو يعتمد على العصبيات أو ينجح في ممالأة غرائز الجماهير والتغرير بها"[1] وأضاف أمير قطر في معرض حديثه عن مفهوم الدولة الديمقراطية" للديمقراطية سلاح عصري متقدم"، ومثل كل الأسلحة، يجب علينا أن نتمرن عليها لكي نستطيع استيعابها لتخدم أهدافنا في التقدم لا أنه تصبح عبئاً على التقدم[2].

وبعد مرور فترة على قيام مجلس الشورى ثبت نجاح تجربة الشورى في دولة قطر، وهذا ما أكده الأمير بقوله:

"ومع أن التجربة هي الأولى من نوعها في بلادنا إلا أنها أثبتت جدواها العملية الكبيرة من حيث كونها تشكل خطوة مرحلية لتمهد الطريق أمام مواطنينا الأكفاء للمشاركة البناءة في إدارة شؤون البلاد على مدى واسع. وقد قمنا بإصدار

(1) من حديث أدلى به الأمير لمجلة الحوادث اللبنانية ونشر ضمن مجموعة الأحاديث الصحفية لأمير قطر بكتاب صدر عن وزارة الإعلام والثقافة القطرية.

(2) ورد هذا التصريح لنفس مجلة الحوادث السابقة عدد (فبراير) 1973م.

قانون ينص على توسيع صلاحيات المجلس وزيادة عدد أعضائه ليساهم بتقديم المزيد من خدماته للبلاد"[1].

وكان قد صدر القرار الأميري رقم (11) لسنة 1975م الذي عمل على توسيع اختصاصات المجلس وزيادة أعضائه، وذلك تماشياً مع موجبات "المصلحة العامة"[2]. ومع أن قطر بدأت خطوتها الأولى في تكوين مجلس الشورى بأسلوب التعيين وحده فإن الخطوة القادمة في المستقبل ستكون العودة إلى أسلوب الانتخاب، وهذا ما أكده الأمير: طموحنا أن نقيم حياة برلمانية تكون الكفاءة هي مقياس التمثيل فيها"[3] وجاءت المادة السادسة والأربعون من النظام الأساسي المؤقت المعدل لتشير من جانبها إلى توجه دولة قطر في المستقبل إلى نظام الانتخاب في اختيار أعضاء مجلس الشورى حيث نصت:

"عند انتهاء مدة مجلس الشورى ينشأ مجلس يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر، طبقاً للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام".

ويتألف مجلس الشورى ـ وفق ما نصت المادة 41 من النظام الأساسي بعد تعديلها ـ من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري. وقد أجازت هذه المادة للأمير أن يعين عدداً آخر لا يجاوز عشرة أعضاء إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك.

وقد استعمل الأمير هذا الحق الجوازي وقام بتعيين عشرة أعضاء في المجلس ليصبح عدد الأعضاء الفعليين بالمجلس ثلاثين عضواً.

وقد صدر التشكيل الأول لمجلس الشورى بموجب الأمر الأميري رقم (2) لسنة 1972م ـ في الثالث والعشرين من شهر إبريل (نيسان) عام 1972م. وتم اختيار أعضاء مجلس الشورى من بين أصحاب الكفاءات والخبرات وعلى أساس كونهم يمثلون اتجاهات شعبية تشمل كل العشائر والقبائل القطرية.

ولما كانت مدة التشكيل الأول لمجلس الشورى في البداية سنة ميلادية واحدة بموجب المادة (45) من النظام الأساسي فقد جاء قرار أمير دولة قطر رقم (1) لسنة

(1) من حديث لأمير دولة قطر أدلى به لصحيفة لوموند الفرنسية في عددها الصادر في 1975/10/29م.

(2) صرح الأمير بذلك لصحيفة البيرق اللبنانية في عددها رقم 3253 في 1975/5/21م.

(3) نفس التصريح السابق لمجلة الحوادث اللبنانية.

1973م. ليجعل هذه المدة ثلاث سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. كما استعمل الأمير هذا الحق فيما بعد ومدد لمجلس فترة أخرى،

أما التشكيل الثاني لمجلس الشورى فقد صدر بموجب القرار الأميري رقم (18) لسنة 1990م بتجديد عضوية بعض أعضاء مجلس الشورى وتعيين أعضاء جدد فيه.

وقد تجددت بموجب المادة الأولى من هذا القرار الأميري عضوية أحد عشر عضواً من أعضاء المجلس. بينما أنهيت عضوية الباقين بموجب المادة الثانية من نفس القرار. أما المادة الثالثة منه فقد نصت على تعيين تسعة عشر عضواً جديداً ليصبح عدد أعضاء التشكيل الثاني لمجلس الشورى ثلاثين عضواً.

ويتميز التشكيل الجديد للمجلس بدخول عناصر شابة في عضويته كان لها نصيب وافر من التعليم، والخبرة العملية، المناسبة في مناصب قيادية بالدولة، لسنوات عديدة خلت.

وسنتناول فيما يلي شروط العضوية في مجلس الشورى، وأسباب انتهائها. ثم نتطرق إلى أدوار انعقاد المجلس، ثم الحصانة البرلمانية للأعضاء، وأخيراً حل المجلس:

## أولاً: شروط العضوية

نصت المادة (42) من النظام الأساسي المعدل على ثلاثة شروط لعضوية مجلس الشورى وهي:

1- أن تكون جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

2- ألا يقل سنه عن أربع وعشرين عاماً.

3- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون.

كما أورد المادة (43) من نفس النظام شرطاً رابعاً وهو: أن يكون العضو من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة.

ولا شك أن توفر هذه الشروط الأربعة ضروري في كل عضو من أعضاء مجلس الشورى وذلك لأن وجودها معاً يتناسب من جلال المهمة التي سيقوم بها عضو مجلس الشورى فيما بعد.

وعليه فإن شروط العضوية في مجلس الشورى أربعة وهي:

1- شرط الجنسية:

وقد تطلب هذا الشرط أن تكون جنسية العضو الأصلية هي جنسية دولة قطر ومن هذا المنطلق فإنه لا يحق للمتجنس أن يكون عضواً بمجلس الشورى نظراً لصريح العبارة التي جاءت في المادة (42) من النظام الأساسي باقتصار العضوية على من تكونت جنسيته الأصلية جنسية دولة قطر.

2- شرط السن:

اشترطت المادة (42) من النظام الأساسي ألا تقل سن العضو المعين بمجلس الشورى عن أربع وعشرين سنة. والملاحظ أن هذه المادة ذكرت الحد الأدنى لسن العضو المعين بمجلس الشورى ولم تذكر الحد الأقصى لهذا السن مما يعتبر معه أن أي سن يتجاوز الرابعة والعشرين للعضو مهما كان يمكن أن يعين عضواً بالمجلس.

ومما يجدر ذكره أن غالبية أعضاء التشكيل الأول لمجلس الشورى كانوا من المتقدمين بالسن بينما كانت الأقلية في أعمار متوسطة ولم يكن بينهم من كان في حدود الرابعة والعشرين من عمره. ولا شك أن الحكمة من ذلك هي التركيز على الخبرة وتجارب الحياة الطويلة التي تتوافر عادة لدى كبار السن ومتوسطي العمر بالإضافة إلى النصح ورجاحة العقل وتقدير الأمور على خير وجه.

3- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف:

وهذا الشرط يتطلب ألا يكون العضو المعين في مجلس الشورى قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره طبقاً للقانون. ويعتبر هذا الشرط من الموانع المؤقتة إذ إنه يجوز أن يعين عضواً بمجلس الشورى من رد إليه اعتباره بموجب القانون. وينطوي هذا الشرط على ضرورة أن تكون سمعة العضو حسنة لا تشوبها شائبة من جميع النواحي.

ونحن نعتقد أن هذا الشرط ضروري نظراً لأن المهمة التي سيقوم بها العضو من خلال نشاطه بالمجلس تتطلب فيه النزاهة والأمانة لكي يؤديها على خير وجه. إذ إنه من المفترض في العضو أن يكون منزهاً عن كل ما يشينه باعتباره المرآة التي تعكس رغبات الشعب وتطلعاته. ولذلك يتوجب على العضو قبل أن يباشر عمله في المجلس أن

يؤدي اليمين القانونية أمام المجلس، ويتعد فيه أن يكون مخلصاً لدولة قطر، وللأمير، وأن يحافظ على سلامة الدولة، وأن يرعى مصالح الشعب، وأن يحترم النظام الأساسي للحكم، وقوانين البلاد، وأن يؤدي أعماله في المجلس،ولجانه،بأمانة وصدق.

**4- أن يكون من ذوي المكانة والراي والكفاية:**

ولا شك أن هذا الشرط الجوهري يعتبر أحد ضوابط اختيار أعضاء مجلس الشورى. ونظراً لأهميته فقد أفرد له المشرع الدستوري مادة خاصة به وهي المادة (43) التي تنص على أنه: (يراعي في اختيار أعضاء مجلس الشورى أن يكونوا من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة).

ونلاحظ أن هذا الشرط يتكون بدوره من شرطين هما:

- أن يكون العضو من ذوي المكانة من أهل الرأي.
- أن يكون العضو من أهل الكفاية في مجال من المجالات.

ونظراً لأهمية الشرطين الفرعيين السابقين فإننا سنتناولهما بشيء من التفصيل فيما يلي:

***(أ) أن يكون العضو من ذوي المكانة من أهل الرأي:***

يتوجب أن يكون العضو ذا مكانة واحترام في عشيرته أو قبيلته، وتكون كلمته لديهم مسموعة ذات أهمية. ويمتاز أيضاً برجاحة عقله وشجاعته في التعبير عن رأيه،وحسن تقديره للأمور. كما أنه يجب أن يكون صاحب رأي في كل ما يعرضه عليه قومه. ولا شك أن هذا الشرط يعتبر ضرورياً ومهماً يفيد العضو أثناء مشاركته في المسائل التي تعرض على مجلس الشورى لإبداء رأيه فيها.

***(ب) أن يكون العضو من أهل الكفاية في مجال ما:***

ويتطلب هذا الشرط أن يكون عضو مجلس الشورى ذا دراية معقولة بمجال من المجالات الثقافية أو الاجتماعية أو الإدارية أو الاقتصادية أو السياسية. وذلك لأنه سيشارك في مناقشة السياسة العامة للدولة في تلك النواحي. وكلما توافرت في الأعضاء درايتهم بمجالات مختلفة فإن ذلك يساعد على نضوج الآراء التي يعبر عنها مجلس الشورى بشكل أفضل في كل المسائل التي يبحثها، ويناقشها، ويصدر بشأنها التوصيات المناسبة. وقد دل الواقع أن التوصيات المسؤولة والناضجة، تأخذ في العادة طريقها للتنفيذ حتى وإن كانت في الأصل غير ملزمة قانوناً للأمير أو مجلس الوزراء.

ونحن ننضم إلى الرأي الذي يعتبر هذا الشرط بمثابة نص توجيهي يساعد في عملية الاختيار. ولم يشأ النظام الأساسي أن يتوسع في تفاصيل المفهوم الوارد في هذا الشرط بل جعله من المرونة بحيث يفسح المجال للسلطة العليا المتمثلة في الأمير؛ لأن تنتقي العناصر ذات المكانة والرأي. وقد ساعد على ذلك أن المجتمع القطري المتجانس والمحدود السكان جعل بمقدور ولاة الأمر معرفة الوضع الاجتماعي للشخص ومكانته بين أفراد الشعب وما قد يكون له من تأثير ونفوذ في أوساط عشيرته وطائفته.

ونلاحظ في شرط ـ أن يكون العضو من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجال من المجالات المختلفة أنه لا تحكمه معايير دقيقة. وإزاء ذلك فللأمير السلطة التقديرية في تحديد مفهوم من هم أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة.

وخلاصة القول: إن نظرة على التشكيل الثاني لمجلس الشورى والذي صدر بالقرار الأميري رقم (18) لسنة 1990م، فإننا نلمس ذلك الحرص البالغ من جانب الأمير في اختيار الأعضاء. وقد ضم المجلس بين أعضائه عدداً من الشباب القطري ذوي الثقافة العالية، والشخصية الناضجة، والوعي المتميز. فضلاً عما يتمتع به باقي الأعضاء عموماً من حنكة، وحسن تقدير، ودراية وافية، بمصالح الدولة، ومنافع المواطنين وهم الذين تم اختيارهم باعتبار أنهم من الوجهاء والأعيان ورجال الأعمال وكبار العاملين في الأجهزة العامة. ولا شك أن هذه التركيبة لمجلس الشورى تشكل وحدة متكاملة تمثل مختلف فئات المواطنين وصولاً إلى تحقيق الإفادة قدر المستطاع من الرأي الذي تمثله اتجاهات تلك الفئات. وقد أشار إلى تلك التركيبة التي تضم كافة طوائف وقبائل المواطنين رئيس مجلس الشورى في أول اجتماع لمجلس الشورى عام 1972م بقوله: "إن المجلس يمثل كافة الطوائف والقبائل في قطر، ويستطيع المواطن القطري أن يلحظ ذلك بسهولة".

ومن جهة ثانية فإن النظام الأساسي المؤقت المعدل لم يذكر شرط الذكورة ضمن شروط العضوية لمجلس الشورى ـ وفي نفس الوقت ـ لم يصرح للمرأة بأن تكون عضواً فيه، نظراً لطبيعة المجتمع القطري وما يسوده من عادات وتقاليد.

ومما تجدر الإشارة إليه إلى النظام الأساسي لم يمانع الجمع بين عضوية المجلس وأي وظيفة أخرى سواء أكانت حكومية أم خاصة، أو الاختيار بين التفرغ للعضوية أو مزاولة أية مهنة. وكذلك لم يفرض النظام الأساسي على عضو مجلس الشورى أية قيود

تتعلق بالعضوية سوى استهداف المصلحة العامة وذلك على خلاف ما ورد من شروط في بقية الدساتير الخليجية. وعلى سبيل المثال فإن المرسوم السلطاني رقم 91/94 بإنشاء مجلس الشورى في سلطنة عمان يشترط فيمن يتم ترشيحه أو اختياره لعضوية مجلس الشورى أن يكون على مستوى من الثقافة وأن تكون لديه خبرة عملية مناسبة. وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس والوظائف العامة. وإذا اقتضت الضرورة ترشيح أحد الموظفين وتم اختياره فتعتبر خدماته منهية من تاريخ العمل بالمرسوم السلطاني بتسميته عضواً في المجلس.

ومما يلفت الانتباه أيضاً أن التركيبة الحالية والسابقة لمجلس الشورى لا تضم بينها أحداً من أفراد الأسرة الحاكمة رغم عدم النص في النظام الأساسي على حظر ذلك. وهذا ما يتفق مع التركيبة الكويتية التي أعفت أعضاء أسرة (آل صباح) الحاكمة من دخول مجلس الأمة الكويتي.

## ثانياً: أسباب انتهاء العضوية

نصت المادة (62) من النظام الأساسي على أنه: "إذا فقد العضو الثقة والاعتبار فللأمير أن يقرر إسقاط العضوية عنه". وعندما وضع النظام الأساسي الشروط الأربعة ـ السالفة الذكر ـ الواجب توافرها في العضو وهي الخاصة بالجنسية والسن وألا يكون قد سبق الحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف وأن يكون كذلك العضو من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلة فإنما أراد أن تكون هذه الشروط متوافرة ومنطبقة منذ الوهلة الأولى لاختيار العضو وتعيينه حتى تتقرر انتهاء العضوية. وحين بفقدها العضو كلها أو أحدها أثناء عضويته لأي سبب من الأسباب فإن ذلك يؤدي إلى إسقاط العضوية عنه. غير أننا نلاحظ أن نصوص النظام الأساسي لم تتصدد لذكر التفصيلات الخاصة بفقدان العضوية والطرق المختلفة لانتهائها كما فعلت ذلك الدساتير الخليجية. فعلى سبيل المقارنة نذكر أن المرسوم السلطاني بإنشاء مجلس الشورى العثماني ذكر في المادة (6) من الباب الثاني شرطين لزوال صفة العضوية عن عضو المجلس وهما:

(أ) إذا فقد العضو الثقة والاعتبار أو أخل بواجبات منصبه وأوصى المجلس بإسقاط عضويته.

(ب) إذا فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في مرسوم إنشاء المجلس.

ولذلك فإن للأمير ـ منفرداً ـ حق البت في عضوية أعضاء مجلس الشورى عندما تختل شروطها بناء على ما يراه وفقاً لتقديره الشخصي من حيث صلاحية أي عضو أو عدمها؛ لأن مفهوم الثقة والاعتبار الذي ورد بالمادة (62) من النظام الأساسي المعدل يعود تقديره للأمير وحده. لكن ذلك لا يحول دون أخذ رأي المجلس بغية الوقوف عليه والاستئناس به.

وتفريعاً على ذلك نقول: أنه ليس من حق مجلس الشورى أن يسقط عضوية أحد أعضائه إطلاقاً لأنه هذا من اختصاص الأمير وحده. وغاية ما في الأمر أن المجلس إذا ما اقتنع بعدم صلاحية عضو ما فله أن يرفع توصية بذلك للأمير لينظر فيها.

وبالرجوع إلى النظام الأساسي واللائحة الداخلية لمجلس الشورى الصادرة بالقانون رقم (6) لسنة 1979م فإننا وجدنا أن هناك عدة أسباب لانتهاء العضوية في مجلس الشورى هي: الاستقالة والوفاة وإسقاط العضوية:

**1- الاستقالة:**

يحق لعضو مجلس الشورى أن يقدم استقالته من المجلس. وعليه في هذه الحالة أن يرفعها مكتوبة لرئيس المجلس الذي يقوم بعرضها على المجلس في أول جلسة تلي التقديم. ولا تعتبر هذه الاستقالة نهائية إلا بعد صدور قرار أميري بقبولها بعد أخذ رأي المجلس. ويكون للعضو المستقيل الحق في العدول عن استقالته قبل قبولها (المادتان (3)، (4) من اللائحة الداخلية للمجلس).

**2- الوفاة:**

يعتبر انتهاء العضوية بالوفاة الطريق الطبيعي لها. وقد عرضت لها المادة (47) من النظام الأساسي الحالي وكذلك المادة (7) من اللائحة الداخلية.

فعند حدوث الوفاة يتعين على الرئيس أن يخطر الأمير بذلك للبدء فوراً في تعيين عضو آخر خلال شهر من تاريخ إعلان المجلس لهذا الخلو طبقاً للنص الدستوري. وتكون في هذه الحالة مدة العضو الجديد هي لنهاية مدة سلفه.

لكن النص اشترط ألا يكون الخلو في خلال الشهرين السابقين على انتهاء المدة. وفي هذه الحالة الأخيرة يستبعد إحلال عضو بديل.

**3- إسقاط العضوية:**

تطرق النظام الأساسي واللائحة الداخلية معاً لذكر سببين لسقوط العضوية وهما:

الأول: إذا فقد العضو الثقة والاعتبار. وقد أشارت إلى ذلك المادة (62) من النظام الأساسي المؤقت المعدل.

الثاني: إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها في المادة (43) من النظام الأساسي المعدل.

وانفردت اللائحة الداخلية للمجلس بالإشارة إلى حالة من حالات الإسقاط وهي تلك المتعلقة بالتغيب عن حضور الجلسات دون عذر. فقد نصت المادتان (5)، (6) من اللائحة على أنه: "لا يجوز للعضو الغياب عن إحدى جلسات المجلس أو اللجان بعد إخطار الرئيس بذلك مع بيان الأسباب. وإذا اضطر العضو للغياب عن تلك الجلسات أكثر من جلسة واحدة فإنه يتوجب عليه استئذان الرئيس. ولا يجوز طلب الإذن بالغياب لمدة غير محددة ومن ناحية أخرى إذا حضر العضو الجلسة فلا يجوز له مغادرتها قبل ختامها إلا بإذن الرئيس بالنسبة لجلسات المجلس، أو مقرر اللجنة بالنسبة لجلسات اللجان".

ويتعين على مقرر كل لجنة إخطار رئيس المجلس عقب كل اجتماع ببيان عن حضور أعضاء اللجنة وغيابهم وانصرافهم. وإذا تكرر غياب العضو في دور الانعقاد الواحد خمس جلسات متتالية أو عشر جلسات غير متتالية دون عذر مقبول قطعت مكافأة العضوية عن مدة الغياب.

ويشترط لقطع المكافأة أن يوجه الرئيس إلى العضو إنذاراً كتابياً بذلك قبل الجلسة الأخيرة التي يترتب على الغياب فيها سريان هذا الحكم. وإذا تكرر الغياب بعد ذلك دون عذر مقبول فإن الرئيس يعرض أمر هذا العضو على المجلس. وهنا يجوز للمجلس بأغلبية الحاضرين رفع توصية للأمير باعتباره مستقيلاً.

وتشير السوابق خلال حياة مجلس الشورى منذ إنشائه إلى أن شغور مقاعد المجلس كان بفعل عامل واحد وهو الوفاة، أو انتهاء مدة العضوية، ولم تكن لأسباب أخرى.

## ثالثاً: أدوار انعقاد مجلس الشورى

لمجلس الشورى القطري ـ كما هو الحال في الهيئات النيابية في الدول الأخرى ـ دور انعقاد عادي سنوي، ودور انعقاد غير عادي.

**1- دور الانعقاد العادي السنوي:**

جرى العرف الدستوري أن يدعو الأمير مجلس الشورى بمرسوم لدور الانعقاد العادي السنوي في أواخر شهر نوفمبر (تشرين الثاني) أو أوائل شهر ديسمبر (كانون

الأول). ولا يجوز اجتماع المجلس دون دعوة وإلا كان اجتماعه باطلاً وتبطل بالتالي بحكم القانون التوصيات التي يصدرها. وقد نصت المادة الثالثة والخمسون بعد تعديلها من النظام الأساسي المؤقت المعدل: (تكون مدة انعقاد مجلس الشورى ثمانية أشهر على الأقل في السنة ويجب أن يعقد المجلس شهرياً خلال هذه المدة).

كما جرى العرف الدستوري أيضاً على أن يعقد مجلس الشورى جلسته العادية الأسبوعية، كل يوم إثنين، طيلة فترة الانعقاد العادي السنوي، ما لم يقرر المجلس غير ذلك، أو تكن هناك أعمال تقتضي الاجتماع، في جلسات غير عادية.

وقد خولت المادة الخمسون من النظام الأساسي الأمير حق افتتاح دور الانعقاد العادي السنوي. حيث يلقي في جلسة الافتتاح خطاباً يضمنه أحوال البلاد، وسياسات الدولة الحالية والمستقبلية في المسائل الداخلية والخارجية، وأهم ما تم من إنجازات، وما تعتزم الدولة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد. وفي العادة يدعى لحضور جلسة الافتتاح كبار رجالات الدولة والوزراء وأعضاء السلك الدبلوماسي العربي والأجنبي. كما استقر الأمر منذ نشأة المجلس على أن تكون عطلته السنوية ما بين شهري يوليو (تموز) وأكتوبر (تشرين الأول) كل عام. وفي بداية الجلسة الأولى لدور الانعقاد العادي ـ التي يرأسها في العادة أكبر الأعضاء سناً ـ يتلى مرسوم دعوة المجلس.

ثم يباشر المجلس إجراءات انتخاب الرئيس ونائبه ومراقبي المجلس وهما في العادة اثنان، كما يجب أن تفض أدوار الانعقاد العادية بمرسوم يصدره الأمير.

**2- دور الانعقاد غير العادي:**

أجازت المادة (56) من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم للأمير أن يدعو بمرسوم مجلس الشورى للانعقاد في دور انعقاد غير عادي أثناء عطلة المجلس في إحدى حالتين هما:

— إذا دعت الضرورة إلى عرض أمور مهمة على المجلس ومثالها: دعوة الأمير مجلسي الوزراء والشورى إلى جلسة مشتركة ترأسها بنفسه أثناء نشوب أزمة وحرب الخليج عام 1991م لتدارس الخطوات التي اتخذتها أو التي تزمع اتخاذها الدولة لمواجهة الأحداث التي طرأت على منطقة الخليج بعد احتلال العراق لأراضي دولة الكويت، وقد أتت هذه الخطوة من جانب الأمير إدراكاً

منه لروح المسؤولية الجماعية في الأمور المهمة والظروف الحرجة التي مرت بها الدولة.

– أو إذا طلبت أغلبية الأعضاء كتابة دعوة المجلس لاجتماع غير عادي وهو ما لم يحدث حتى الآن.

ولا يحق للمجلس أن ينظر في الجلسة غير العادية إلا المسائل التي دعي من أجلها. وتوجه الدعوة لحضور الجلسات كتابة قبل موعد عقدها بوقت كاف. ويرفق بهذه الدعوة جدول الأعمال. ويفض الأمير الأدوار غير العادية أيضاً بمرسوم معلناً انتهاءها كما هو الحال عند انتهاء دور الانعقاد العادي.

كما أنه لا يجوز اجتماع المجلس لدور غير عادي إلا بدعوة وإلا كان اجتماعه باطلاً وتبطل بحكم القانون التوصيات التي يصدرها.

### رابعاً: الحصانة البرلمانية للأعضاء

من أجل توفير المناخ الديمقراطي لأعضاء مجلس الشورى الذي يتيح لهم مناقشة الأمور داخل المجلس بشكل أفضل، فإن حرية التعبير عن الرأي مكفولة لهؤلاء الأعضاء داخل المجلس، ولجانه، وذلك في الحدود المنصوص عليها في المادة (51) بعد تعديلها من النظام الأساسي المؤقت المعدل. وقد ذكرت المادة السابقة أنه لا تجوز مؤاخذة العضو بحال من الأحوال عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال موضوعية بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاصات المجلس.

كما أجازت هذه المادة من جانب آخر محاكمة العضو بسبب ما يقع منه في المجلس أو لجانه من قذف أو سب في أي شخص كان.

### خامساً: حل المجلس

يحق للأمير وحده حل مجلس الشورى إذا اقتضت المصالح العليا ذلك ويتعين على الأمير أن يبين في قراره أسباب الحل.

وعندما يقرر الأمير حل المجلس فإن النظام الأساسي تطلب منه تشكيل مجلس جديد على ألا يجاوز موعد اجتماع المجلس الجديد شهراً واحداً من تاريخ الحل (م 61 من النظام الأساسي المعدل).

## المطلب الثاني: النظام الداخلي لمجلس الشورى

نصت المادة (64) من النظام الأساسي المؤقت المعدل بعد تعديلها على أن: "مجلس الشورى يضع لائحته الداخلية التي تتضمن النظام الداخلي، وطريقة السير في تأدية

أعماله، وأعمال لجانه، وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وتقديم الأسئلة، وطلب البيانات، وإبداء التوصيات، وتصدر هذه اللائحة بقانون". وقد صدرت اللائحة الداخلية لمجلس الشورى في (22) مايو (أيار) من عام 1972م واستمر العمل بها حتى (22) أغسطس (آب) عام 1979، حيث ألغيت بالقانون رقم (6) لسنة 1979 الخاص باللائحة الداخلية الحالية لمجلس الشورى. وقد تكونت هذه اللائحة الأخيرة من ستة أبواب على النحو الآتي:

**الباب الأول:** اختص بتأليف المجلس وأحكام العضوية فيه.

**الباب الثاني:** تناول أجهزة المجلس الرئيسة واختصاصاتها وهي: (رئاسة المجلس، ومكتب المجلس، واللجان).

**الباب الثالث:** اختص بأدوار الانعقاد، ونظام الجلسات، ومحاضرها.

**الباب الرابع:** تناول أعمال المجلس وقواعد ممارستها.

**الباب الخامس:** وهو خاص بالسكرتارية العامة لمجلس الشورى، وأقسامها، واختصاصاتها.

**الباب السادس:** تضمن أحكاماً عامة خاصة بأحكام وإجراءات الموضوعات المستعجلة، وضمانات حرية التعبير عن رأي الأعضاء.

وتقتضينا دراسة التنظيم الداخلي لمجلس الشورى أن نتناول أجهزة المجلس الرئيسة وهي: رئاسة المجلس، ومكتبه، ولجانه، بالإضافة إلى السكرتارية العامة لمجلس الشورى.

## أولاً: رئاسة مجلس الشورى

يكون لمجلس الشورى رئيس ونائب للرئيس، ينتخبهما المجلس في أول جلسة لدور انعقاده العادي السنوي بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية. وتستمر مدة كل منهم حتى نهاية اليوم السابق لافتتاح دور الانعقاد العادي التالي. ويجوز إعادة انتخابهما

للرئاسة في أدوار الانعقاد التالية. ويتم أحياناً انتخاب الرئيس أو نائبه بطريق التزكية وإجماع الأعضاء، لجدارة المرشح، وخبرته الطويلة، وتمتعه بحسن التقدير والثقة.

وقد نص النظام الداخلي لمجلس الشورى على اختصاصات معينة للرئيس وأخرى لنائب الرئيس على النحو التالي:

**1- اختصاصات رئيس المجلس:**

وقد حددت المادة (10) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اختصاصات رئيس المجلس بالأمور التالية:

1- الإشراف العام على جميع أعمال المجلس وأجهزته، وعلى مراعاة تطبيق أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل واللائحة الداخلية للمجلس.
2- رئاسة الجلسات، وافتتاحها، وإدارتها، وإعلان انتهائها، وإدارة المناقشات، والإذن في الكلام، وتلقي الأسئلة وتوجيهها، وطرح الموضوعات للتصويت، وإعلان نتيجته.
3- الاشتراك في المناقشات.
4- ضبط الأمن والنظام داخل المجلس وطلب معونة رجال الشرطة عند الاقتضاء.
5- الإشراف على تحضير ميزانية المجلس وحسابه الختامي وعرضهما على مكتب المجلس لمناقشتهما، ثم على المجلس لإقرارهما، والإشراف على الصرف من الميزانية بعد اعتمادها طبقاً للقانون.
6- الإذن للزوار بحضور جلسات المجلس وإخراجهم منها إذا أخلّوا بنظامها.
7- تمثيل المجلس في اتصالاته بالهيئات الأخرى والأفراد والجهات الأجنبية التي يختص المجلس بالاتصال بها.

**2- اختصاصات نائب رئيس مجلس الشورى:**

يتولى نائب الرئيس جميع اختصاصات الرئيس في حالة غياب الأخير لأي سبب من الأسباب. أما عند غياب الرئيس ونائبه معاً فتكون الرئاسة لأحد المراقبين بالتناوب بينهما أسبوعياً. وإن غاب هؤلاء جميعاً فتكون رئاسة المجلس لأكبر الأعضاء الحاضرين سناً.

## ثانياً: مكتب مجلس الشورى

ونتناول هنا تشكيل مكتب المجلس، واختصاصاته، ثم ننتقل لذكر اختصاصات المراقبين:

### 1- تشكيل مكتب المجلس:

يتشكل مكتب مجلس الشورى من الرئيس ونائبه ومراقبين اثنين أو أكثر حسب ما يراه المجلس. وقد درج المجلس منذ نشأته عام 1972 على انتخاب مراقبين اثنين فقط بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية في أول جلسة لدورة انعقاده العادي السنوي. وتستمر مدة المراقبين حتى نهاية اليوم السابق لافتتاح دور الانعقاد العادي التالي. ويجوز إعادة انتخابهما في أدوار الانعقاد التالية. وإذا تساوى أكثر من مرشح للمراقبة في الحصول على الأغلبية النسبية أجريت القرعة بينهم لاختيار أحدهم أو بعضهم. أما إذا خلا مكان أحد المراقبين أثناء دور الانعقاد لأي سبب من الأسباب فإن المجلس عندئذ ينتخب من يحل محله خلال أسبوعين من تاريخ الخلو.

### 2- اختصاصات مكتب المجلس:

يجتمع مكتب المجلس بدعوة من الرئيس.. ويتولى الاختصاصات التي يخولها له النظام الأساسي للحكم واللائحة الداخلية لمجلس الشورى. وعلى وجه الخصوص الصلاحيات الآتية:

1- الإشراف على تحرير محاضر الجلسات والفصل فيما يحيله المجلس من اعتراضات على مضمون هذه المحاضر.
2- النظر في مشروع الميزانية السنوية لمجلس الشورى ومشروع حسابه الختامي قبل عرضها على لجنة الشؤون المالية والاقتصادية، ومن ثم على المجلس لإقرارهما.
3- ترشيح الوفود لتمثيل المجلس في الداخل والخارج، وعرض هذه الترشيحات على المجلس للبت فيها.
4- ممارسة اختصاصات المجلس الإدارية فيما بين أدوار الانعقاد، كالتصديق على محضر الجلسة الأخيرة في دور الانعقاد وإحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة.

5- متابعة أعمال اللجان ومعاونتها في وضع القواعد المنظمة لهذه الأعمال، والتنسيق بين أوجه نشاطها.
6- الإشراف المباشر على السكرتارية العامة، ومتابعة أعمالها، ومعاونتها في وضع القواعد المنظمة لهذه الأعمال، والتنسيق أيضاً بين أوجه نشاطها.
7- أية مواضيع أخرى يحيلها إليه المجلس أو الرئيس.

**3- اختصاصات المراقبين:**

وتشمل هذه الاختصاصات الأمور التالية:

1- الإشراف على تسجيل حضور الأعضاء وغيابهم.
2- قيد أسماء الأعضاء الذين يطلبون الكلام وفقاً لترتيب طلباتهم.
3- إثبات التنبيهات بالمحافظة على النظام في الجلسات.
4- تسجيل نتائج الاقتراع.
5- الإشراف على الشؤون المتعلقة باحتفالات المجلس.
6- أية اختصاصات أخرى يعهد بها إليهم رئيس المجلس.

ويوزع العمل بين المراقبين في العادة بقرار يصدر من رئيس المجلس.

## ثالثاً: اللجان المنبثقة عن المجلس واختصاصاتها

يشكل مجلس الشورى من بين أعضائه بناء على ترشيح مكتب المجلس وخلال الأسبوع الأول من دور انعقاده السنوي العادي اللجان الدائمة الآتية:

(أ) لجنة الشؤون القانونية والتشريعية.
(ب) لجنة الشؤون المالية والاقتصادية.
(ج) لجنة الخدمات والمرافق العامة.
(د) لجنة الشؤون الداخلية والخارجية.
(ه) لجنة الشؤون الثقافية والإعلام.

وتتألف كل لجنة من خمسة أعضاء على الأقل. وعلى كل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يشترك في إحدى اللجان ولا يجوز له الاشتراك معاً في أكثر من لجنتين. كما أن للمجلس أن يشكّل لجاناً أخرى دائمة أو مؤقتة حسب حاجة العمل.

ونبحث فيما يلي باختصاصات كل لجنة من اللجان السابقة على حدة:

1- اختصاصات لجنة الشؤون القانونية والتشريعية:

وتختص هذه اللجنة بالنظر في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء، وفي المراسيم بقوانين التي تصدر في أحوال الضرورة إذا لم يكن مجلس الشورى منعقداً وكذلك تقوم اللجنة ببحث الجوانب القانونية للمسائل التي تدخل في اختصاصات المجلس وتخرج عن اختصاص اللجان الأخرى وتحال إليها من المجلس أو المكتب أو الرئيس.

2- اختصاصات لجنة الشؤون المالية والاقتصادية:

وتقوم هذه اللجنة بالنظر في مشروع موازنة المشروعات الرئيسة العامة للدولة كما تنظر في المسائل المتعلقة بوزارات المالية والاقتصاد والتجارة والطاقة والصناعة والزراعة في حدود ما لمجلس الشورى من اختصاصات بالإضافة إلى دراسة مشروع الموازنة السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي.

3- اختصاصات لجنة الخدمات والمرافق العامة:

تنظر هذه اللجنة في المسائل المتعلقة بالسياسة العامة الداخلية والخارجية التي يحيلها مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى وكل المسائل المتعلقة بوزارتي الخارجية والداخلية في حدود ما لمجلس الشورى من اختصاصات.

4-اختصاصات لجنة الشؤون الثقافية والإعلام:

ويعهد إلى هذه اللجنة النظر في المسائل المتعلقة بوزارة التربية والتعليم، ووزارة الإعلام والثقافة، والهيئة العامة للشباب والرياضة، وذلك في حدود ما لمجلس الشورى من اختصاصات. وكذلك النظر بكل الشؤون الثقافية للدولة بوجه عام.

ونود أن نشير في ختام دراستنا للجان واختصاصاتها، إلى أن جلساتها ومحاضرها جميعها سرية. وهي في ذلك تختلف عن جلسات المجلس التي تعتبر علنية، وكذلك محاضرها ما لم يتقرر سرية أية جلسة من الجلسات.

ويتعين على اللجان بعد الانتهاء من دراستها ومناقشتها أن ترفع إلى مجلس الشورى تقارير وافية عن كل مسألة من المسائل التي تحال إليها. كما يجب على اللجان أن تضمن التقارير بياناً وافياً بكل حالة محالة إليها أصلاً، ورأي اللجنة في هذه

المسألة، والأسباب التي بنت عليها رأيها. كما يجب أن تشتمل التقارير على رأي الأقلية إذا طلبت ذلك. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تقارير اللجان منذ نشأة مجلس الشورى لها دور كبير وأساسي في تكوين الرأي النهائي للمجلس في الموضوعات، ومشروعات القوانين، والمسائل التي عرضت عليه.

## رابعاً: السكرتارية العامة لمجلس الشورى

تعتبر السكرتارية العامة لمجلس الشورى هي الجهاز التنفيذي بالمجلس. وهي تتولى كافة الشؤون الإدارية والمالية والقانونية، وتقوم بتنفيذ قرارات المجلس وتوصياته.

وتتشكل السكرتارية العامة للمجلس من سكرتير عام تكون له الرئاسة وسكرتير عام مساعد وعدد كاف من الموظفين الفنيين والكتبة.

وتضم السكرتارية العامة حالياً خمسة أقسام وهي:

**1- قسم الشؤون الفنية:**

ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الجلسة وما يلحق به من أبحاث قانونية وبيانات إيضاحية. وكذلك إعداد مشروعات التوصيات والرغبات التي يتخذها المجلس وعرضها على السكرتير العام الذي يتولى بدوره عرضها على المجلس لإقرار نصها النهائي. كما يقوم هذا القسم بأعمال السكرتارية الفنية للجان المنبثقة عن المجلس ويعد محاضر جلسات المجلس ولجانه بالإضافة إلى أية اختصاصات أخرى قد يعهد بها إليه المجلس أو الرئيس أو مكتب المجلس.

**2- قسم التحرير والترجمة:**

ويقوم هذا القسم بإعداد مشروعات المكاتبات التي تتطلبها ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته بالإضافة إلى قيامه بأعمال الترجمة التي يكلف لها.

**3- قسم الإعلام والعلاقات العامة:**

ويختص هذا القسم بالاتصال بوسائل الإعلام المختلفة وتزويدها بأخبار المجلس للتعريف بأعماله ونشاطاته. كما يقوم بأعمال الضيافة بالنسبة للوفود الزائرة وتنظيم الاحتفالات والحفلات ويطلع تلك الوفود على نشاطات الدولة وإنجازاتها.

4- قسم الشؤون المالية والإدارية:

ويعد هذا القسم مشروع الميزانية السنوية للمجلس ومشروع حسابه الختامي وتنفيذ ومتابعة ومراقبة الشؤون المالية والإدارية وإعداد البيانات المالية الخاصة بأعضاء المجلس والعاملين فيه وحفظ وثائق المجلس وسجلاته.

5- قسم الدراسات القانونية:

ويقوم هذا القسم بالدراسات القانونية التي تتطلبها أعمال المجلس بالإضافة إلى أية اختصاصات أخرى يعهد بها المجلس إليه أو الرئيس أو مكتب المجلس.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السكرتير العام لمجلس الشورى يتولى الإشراف على جميع أقسام السكرتارية العامة وتوزيع العمل بينها وتعرض عليه نتائج أعمالها. ويحضر كذلك جلسات مجلس الشورى واللجان ومكتب المجلس. ويحق للسكرتير العام عند حضوره لتلك الجلسات الاشتراك في المناقشة وإبداء الرأي وتقديم المشورة القانونية كلما طلب منه ذلك بوصفه الخبير القانوني للمجلس دون أن يكون له حق الاشتراك في التصويت. أما السكرتير العام المساعد فهو يختص بمعاونة السكرتير العام في أداء واجباته وله أن يحل محلّه عند غيابه لأي سبب من الأسباب وتكون له صلاحياته.

## خامساً: جلسات المجلس

يعقد مجلس الشورى جلساته العادية مرة كل أسبوع خلال دور الانعقاد العادي السنوي. كما يعقد المجلس جلسات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

1- الجلسات العادية:

يعقد مجلس الشورى ـ كما نصت على ذلك المادة 36 من اللائحة الداخلية للمجلس ـ جلسة عادية يوم الإثنين من كل أسبوع طوال مدة دور الانعقاد العادي السنوي في العاصمة (الدوحة). ويجوز للأمير ـ وفقاً للمادة 52 من النظام الأساسي المؤقت المعدل ـ دعوته للانعقاد في جهة أخرى. أما إذا اجتمع المجلس في غير المكان القانوني فلا يكون اجتماعه شرعياً وبالتالي تكون أعماله باطلة بحكم القانون.

كما أوجبت المادة (54) من النظام الأساسي الحالي أن يدعو الأمير مجلس الشورى لعقد أول اجتماعه في ظرف مدة لا تجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الأمر الأميري المتضمن أسماء أعضاء مجلس الشورى في الجريدة الرسمية.

ومما تجدر الإشارة إليه إلى أن للأمير حق تأجيل اجتماع مجلس الشورى بمرسوم وفقاً للمادة (55) من النظام الأساسي التي اشترطت ألا تزيد مدة التأجيل عن شهر واحد.

**2- الجلسات غير العادية:**

أجازت المادة (36) من اللائحة الداخلية للمجلس أن يدعو رئيس مجلس الشورى، المجلس لقعد جلسة غير عادية كلما رأى ضرورة لذلك أو بناء على طلب أغلبية الأعضاء والأغلبية المطلوبة هنا هي الأغلبية المطلقة (أي نصف عدد الأعضاء + عضو واحد) ولا يجوز للمجلس أن ينظر في الجلسة غير العادية إلا المسائل التي دعا لنظرها.

***أ) جدول أعمال الجلسة:***

تطلبت المادة (37) من اللائحة الداخلية للمجلس أن توجه الدعوة لأعضاء المجلس لحضور الجلسات كتابة قبل موعدها بوقت كاف.

كما تطلبت أن يرفق بالدعوة جدول الأعمال الذي تعده السكرتارية العامة لمجلس الشورى وتقوم باعتماده من مكتب المجلس بقصد إحاطة الأعضاء علماً به والاستعداد لمناقشته عند بدء أعمال كل جلسة. وترفق السكرتارية العامة - في العادة - بجدول الأعمال ما يلزم من دراسات وبيانات تتعلق بالمسائل التي يتضمنها.

ولا يعتبر جدول أعمال الجلسة نهائياً إلا بعد أن يناقشه الأعضاء في بداية الجلسة ويوافقوا عليه، ولهؤلاء الحق في تعديله إما بالإضافة أو الحذف.

ويتوجب على السكرتارية العامة لمجلس الشورى بعد اعتماد جدول الأعمال أن ترسل نسخة منه إلى السكرتارية العامة لمجلس الوزراء وذلك قبل موعد الجلسة المحددة لنظر الموضوعات المدرجة فيه بوقت كاف.

وبالنسبة لترتيب المواضيع في جدول الأعمال فقد تطلبت المادة (39) من اللائحة الداخلية أن تدرج أولاً المسائل المستعجلة بترتيب أهميتها ثم تليها الموضوعات المؤجلة من جلسة أو جلسات سابقة.

ولا يجوز للمجلس سواء أكان في جلسة عادية أم غير عادية أن ينظر في غير المسائل المدرجة في جدول الأعمال بعد إقراره من المجلس في بداية الجلسة، كي لا يعتبر النظر في تلك المسألة باطلاً.

*(ب) علنية الجلسات:*

أشارت المادة (41) من اللائحة الداخلية للمجلس إلى أن جلسات مجلس الشورى علنية ومحاضرها ليس لها طابع السرية. وهذا مما يجيز لرئيس مجلس الشورى منح الإذن لمن يريد من أفراد الشعب ورجال الإعلام والوفود البرلمانية وغيرها لحضور جلسات المجلس والاستماع لما يدور فيها من مناقشات. كما يجوز لمجلس الشورى وفقاً للمادة السابقة أن يعقد جلسات سرية ويكون ذلك إما:

- بناء على طلب من الحكومة.
- أو بناء على طلب من رئيس المجلس.
- أو بناء على رغبة يبديها خمسة أعضاء على الأقل.

وتجري مناقشة هذا المطلب في جلسة سرية للمجلس. وعندما يوافق المجلس عليه فلا يجوز لأحد أن يحضر من غير الأعضاء الجلسة سوى الوزراء أو من ينوب عنهم والسكرتير العام وغيره ممن يرخص لهم رئيس المجلس بذلك من موظفي المجلس.

ويتولى السكرتير العام أو من يختاره المجلس لتحرير محضر الجلسة الذي يحفظ بعد ذلك لدى الرئيس ولا يطلع عليه إلا أعضاء المجلس ومن رخص لهم بالحضور، ومتى زالت الأسباب التي دعت للسرية تعود الجلسة علنية بقرار من المجلس.

*(ج) نظام الجلسات:*

عندما يحل موعد الجلسة وبتكامل نصاب الحضور للأعضاء يعلن الرئيس افتتاح الجلسة. وذلك لأن المادة (59) من النظام الأساسي المؤقت المعدل ذكرت أنه لا تكون مداولات مجلس الشورى صحيحة إلا إذا حضر الاجتماع أغلبية أعضاء المجلس على الأقل فإذا لم يتكامل هذا العدد يؤجل الاجتماع يومين على الأقل وثماني أيام على الأكثر.

وذكرت المادة 44 من اللائحة الداخلية من جانبها أنه إذا حل الميعاد دون تكامل النصاب قام الرئيس بتأخير افتتاح الجلسة ساعة واحدة. فإذا لم يتكامل النصاب فإن الرئيس هنا يعلن تأجيل الجلسة ليوم مناسب آخر سابق على الموعد الأسبوعي لانعقاد المجلس إذا قدر أن الضرورة تقتضي ذلك.

أما إذا تكامل النصاب القانوني لعدد الأعضاء فإن الرئيس يعلن افتتاح الجلسة ويقوم السكرتير العام بتلاوة أسماء أعضاء المتغيبين ثم بأخذ رأي المجلس في التصديق على محضر الجلسة السابقة.

كما يقوم الرئيس في بداية الجلسة بإبلاغ المجلس بما ورد إليه من الأوراق والرسائل قبل النظر في الموضوعات الواردة بجدول الأعمال. وبعدئذ يبدأ السكرتير العام بتلاوة جدول الأعمال.

ويقوم المراقبون من جانبهم بقيد طلبات الكلام بحسب ترتيب تقديمها بينما لا يتقيد الوزراء والمقررون بهذا الترتيب وإنما يكون لهم دائماً الحق في الاشتراك بالمناقشة كلما طلبوا ذلك. ونود أن نشير هنا بأنه لا يجوز الكلام في موضوع محال إلى إحدى اللجان إلا بعد أن تقدم تلك اللجنة تقريرها عنه. ولكن يجوز لعضو المجلس أن يحضر اجتماعات اللجان ولو لم يكن عضواً بها.

وعند بدء المناقشة فإن للرئيس أن يأذن بالكلام للأعضاء حسب ترتيب طلباتهم وتحظر المادة (47) من اللائحة الداخلية على العضو أن يتكلم إلا إذا أذن له الرئيس. وليس للرئيس هنا أن يمنع أحداً من الكلام إلا لمسوغ قانوني.

كما تحظر هذه المادة مقاطعة المتكلم ما عد الرئيس الذي له وحده هذا الحق. وتمنع هذه المادة كذلك الكلام في الأمور الشخصية لأحد الأفراد.

وأجازت المادة الخمسون من اللائحة الداخلية للرئيس أن يأذن بالكلام للأعضاء في أي وقت دون مراعاة ترتيب الطلبات في الأحوال الآتية:

- توجيه النظر إلى مراعاة أحكام النظام الأساسي ولائحة المجلس الداخلية.
- الرد على قول يمس شخص طالب الكلام.
- طلب تأجيل أو إرجاء نظر الموضوع المطروح للبحث إلى ما بعد الفصل في موضوع آخر يجب البت فيه أولاً.
- طلب قفل باب المناقشة.
- طلب وقف الجلسة.
- طلب رفع الجلسة.

أما فيما يتعلق بتحديد وقت الانتهاء من مناقشة أحد الموضوعات أو قفل بابها أو تأجيلها والتصويت على الموضوع فإن للمجلس كما أشارت المادة (51) من اللائحة

الداخلية أن يقوم بتحديد ذلك بناء على اقتراح الرئيس أو الحكومة أو إحدى لجانه المختصة أو بناء على طلب كتابي يقدمه خمسة أعضاء على الأقل.

وقد حظرت بلهجة متشددة المادة (52) من اللائحة على المتكلم من الأعضاء أن يستعمل عبارات غير لائقة أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو تتضمن تهديداً أو أضراراً بمصلحة البلاد العليا. كما حظرت عليه أيضاً الإتيان بأي أمر يخل بالنظام. بينما منعت المادة (51) من النظام الأساسي المؤقت المعدل بعد تعديلها مؤاخذة عضو مجلس الشورى بحال من الأحوال عما يبديه في المجلس أو لجانه من آراء أو أقوال موضوعية بالنسبة للأمور الداخلة في اختصاص المجلس.

ولكن أجازت من ناحية أخرى هذه المادة محاكمة العضو بسبب ما يقع في المجلس أو لجانه من قذف أو سب في أي شخص كان.

أما الجزاءات التي يحق للمجلس أن يوقعها على العضو الذي يخل بالنظام ولا يمتثل لقراره إليه بمنعه من الكلام فقد ذكرتها المادة (54) من اللائحة الداخلية.

وقد تطلبت هذه المادة توقيع أحد الجزاءات التالية على العضو وهي: (الإنذار أو توجيه اللوم أو منع العضو من الكلام بقية الجلسة أو الإخراج من قاعة الاجتماع مع الحرمان من الاشتراك في بقية أعمال الجلسة أو الحرمان من الاشتراك في أعمال المجلس ولجانه مدة لا تجاوز الأسبوعين).

وفي العادة يصدر قرار المجلس في هذا الشأن في الجلسة ذاتها. كما يجوز للمجلس وقف قراره إذا تقدم العضو في الجلسة التالية باعتذار كتابي عما بدر منه. ومن ناحية أخرى فإذا لم يستطع المجلس استكمال مناقشة ما لسبب ما فإنه يجوز له تأجيل النظر فيها إلى جلسة تالية إما لاستيفاء بعض البيانات أو إحالتها إلى إحدى اللجان لفحصها وتقديم تقرير عنها.

ومما يجدر ذكره بأن نتيجة مداولات المجلس ـ كما ذكرت المادة (59) من النظام الأساسي المؤقت المعدل ـ تصدر بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين وإذا تساوت الأصوات فإنه يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

*(د) حضور الوزراء الجلسات:*

يحق للوزراء أن يحضروا جلسات مجلس الشورى إن شاؤوا خاصة إذا كان الموضوع قيد المناقشة متعلقاً بوزارتهم. كما للمجلس أن يدعو الوزير المختص لحضور

الجلسات التي يناقش فيها موضوعاً يتعلق بوزارته للاستماع إلى وجهة نظره من ناحية، وليقدم للمجلس ما قد يطلبه منه من بيانات أو إيضاحات أو مستندات إلى جانب الاشتراك في المناقشة من ناحية أخرى. ويحق للوزير أن يحضر معه من يرى من كبار موظفي وزارته المختصين وخبرائها للاستعانة بهم أو أن ينيبهم عنه عند الضرورة.

وفي جميع الأحوال ـ كما نصت على ذلك المادة (58) من اللائحة الداخلية ـ لا يكون للوزير أو من يصطحبه معه أو ينيبه عنه أو الخبراء أو الموظفين صوت في المداولات وإنما تثبت آراؤهم في محضر الجلسة ويستجاب لطلبهم كلما طلبوا الكلام. وكذلك فإن للمجلس أن يطلب من الوزراء أو الوزراء المختصين إمداده بالبيانات التي يراها لازمة لبحث الموضوعات المعروضة عليه.

ومن جانب آخر يجوز لعضو مجلس الشورى أن يوجه إلى الوزير المختص سؤالاً مكتوباً (أي له حق السؤال) بقصد استيضاح أمر معين من الأمور المعروضة على المجلس. ويشترط حق السؤال أن يوجه من عضو واحد من أعضاء مجلس الشورى ولوزير واحد. كما أن للسائل وحده هنا حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة. ويتجدد حق العضو في التعقيب كلما أضاف الوزير بكلامه جديداً. (م 60 من النظام الأساسي المعدل) بعد التعديل بقرار أمير دولة قطر رقم (11 لسنة 1975).

ويقصد بالسؤال استفهام العضو عن أمر يجهله المجلس أو عن واقعة وصلت إلى علمه للتحقق من حصولها أو عدمه وذلك في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس. وبعد أن يفرغ المجلس من بحث المسائل المدرجة بجدول الأعمال فإن الرئيس هنا يعلن انتهاء الجلسة. ويجوز له أن يدعو المجلس للانعقاد قبل الجلسة المحددة التالية في كل يوم إثنين إذا طرأ ما يدعو إلى ذلك أو بناء على طلب الحكومة.

***(هـ) محاضر الجلسات:***

يحرر محضر لكل جلسة من جلسات المجلس العادية وغير العادية والعلنية والسرية ويثبت فيها ما جرى من مناقشات في الجلسة أو ملخص واف لها بقدر الإمكان. وبعدئذ يوقع الرئيس والسكرتير العام على المحضر أو من يقوم مقامهما في حالة غياب أي منهما لأي سبب من الأسباب.

# المبحث الثاني

# اختصاصات مجلس الشورى القطري

يمثل مجلس الشورى في دولة قطر أحد جناحي السلطة التشريعية. بينما يمثل مجلس الوزراء برئاسة الأمير الجناح الآخر باعتباره يتولى اقتراح وإعداد مشروعات القوانين وعرضها على مجلس الشورى. كما يعهد النظام الأساسي المؤقت المعدل إلى الأمير بالتصديق على القوانين وإصدارها تمهيداً لنشرها والعمل بموجبها[1]. وقد أوجب النظام الأساسي عرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى ليبدي رأيه وتوصياته بشأنها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

ويتمثل الاختصاص العام لمجلس الشورى ـ وفق ما نصت عليه المادة (40) من النظام الأساسي المعدل ـ في معاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامها، ويكون ذلك بإبداء الرأي والمشورة في مختلف النواحي المتعلقة بشؤون الدولة وعلى رأسها مشروعات القوانين.

ويعبر مجلس الشورى عن رأيه ومشورته في شكل توصيات، يرفعها لأمير الدولة أو مجلس الوزراء حسب مقتضيات الحال.

ورغم أن رأي مجلس الشورى لا يتعدى كونه رأياً استشارياً وغير ملزم دستورياً ـ من حيث نتائجه ـ للحكومة، لكنه من الناحية العملية يكون له اعتباره الكبير لدى الأمير والحكومة، باعتباره أنه يصدر عن مجموعة تمثل فئات الشعب ومصالحه المختلفة من جهة ، كما أنه يخرج بعد دراسات ومناقشات وموضوعية متأنية من جهة أخرى.

وفي إطار هذا الاختصاص العام للمجلس فقد رسمت المادة (51) من النظام الأساسي الطريقة التي يسهم بها مجلس الشورى برأيه في معالجة شؤون الدولة خلال المرحلة الانتقالية من مراحل تطوير نظام الحكم وتطبيق النظم الدستورية في دولة

(1) كتاب أضواء على مجلس الشورى ـ إعداد السكرتارية العامة لمجلس الشورى القطري وإصدار عام، 1993، ص11.

قطر. وباستعراض أحكام المادة (51) المذكورة تتضح لنا اختصاصات المجلس على النحو الآتي:

1- يتوجب على الحكومة أن تعرض جميع مشروعات القوانين التي تقترحها على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.
2- كما يتوجب على الحكومة أن تعرض جميع المراسيم بقوانين التي تصدر في غيبة المجلس، على مجلس الشورى في أول اجتماع له تال لصدورها لاستشارته فيها. وفي هذه الحالة لا يجوز لمجلس الشورى أن يعدل فيها وإنما له أن يقبلها أو يوصي بعدم قبولها ككل. كما أن له أن يوصي مجلس الوزراء بإصدار قانون جديد يعدل المرسوم بقانون المعروض عليه.
3- تعرض الحكومة على مجلس الشورى وجوباً مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة لأخذ رأيه فيها قبل التصديق عليها وتنفيذها.
4- وكذلك تعرض الحكومة على مجلس الشورى المسائل المتصلة بالسياسة العامة للدولة من سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية وإدارية.
5- يقدم مجلس الشورى التوصيات التي يراها في كل الشؤون السابقة.
6- لمجلس الشورى أن يطلب من الحكومة موافاته بما لديها من بيانات يراها ضرورية لتكوين رأيه حول أي من المبينة في البنود الأربعة الأولى على أن يقدم الطلب إلى مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للدولة وإلى الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته.
7- لمجلس الشورى أن يتابع سير كل المسائل التي سبق عرضها عليه وله أن يطلب أية بيانات يراها ضرورية عن أسلوب تنفيذ القواعد القانونية التي تقررت واستقر رأي الحكومة عليها تنظيماً لتلك المسائل.

كما أن لمجلس الشورى أن يتقدم بتوصياته بصدد التنفيذ فيما يتصل بذات المسائل وإبداء الرأي فيها فإن من الطبيعي أن يمتد اختصاصه أيضاً إلى إبداء الرأي في مدى مطابقة أسلوب تنفيذ تنظيمها للقواعد القانونية المقررة لهذا التنظيم.

وبعد مضي حوالي الثلاث سنوات على إنشاء مجلس الشورى ظهرت خلالها بوادر نجاح هذه التجربة الدستورية في دولة قطر. وتمثل في قيام المجلس بمسؤولياته كاملة في حدود اختصاصاته الدستورية وكذلك في حرصه على التعاون المستمر مع رئيس الدولة

(الأمير) ومجلس الوزراء في إطار المصلحة العامة للوطن، والحرص على مصالح المواطنين. كما استطاع مجلس الشورى - من خلال إسهامه برأيه - أن يساهم في صنع القرار القطري.

ولقد دفع ذلك الأمير إلى أن يوسع من اختصاصات المجلس بقصد زيادة مساهماته في بناء وتطوير الدولة. وكذلك الاستماع لرأيه على أوسع نطاق بما يتناسب وهذه المرحة الانتقالية التي تعيشها دولة قطر حالياً.

ولهذا أصدر الأمير قراره رقم (1) لسنة 1975 بتعديل بعض أحكام النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972 ومنها المادة (51) التي توسعت بموجبها اختصاصات المجلس وأصبحت اختصاصات المجلس على النحو التالي:

1- مناقشة السياسة العامة للدولة في المسائل السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة (اختياراً) كلما قدرت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

2- مناقشة شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية سواء أكانت هذه الشؤون معروضة عليه من قبل الحكومة أم تصدى لها المجلس من تلقاء نفسه من خلال طلبات المناقشة العامة أو الاقتراحات برغبة التي يتقدم بها الأعضاء. وتشمل شؤون الدولة الاجتماعية والثقافية جميع المسائل التي لا تدخل في نطاق السياسة العام للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية المبنية آنفاً والتي لا يجوز لمجلس الشورى مناقشتها أو التصدي لها إلا إذا عرضتها عليه الحكومة.

وعليه فإن كل ما عدا ذلك من مسائل يمكن اعتبارها في هذه الحالة داخلة في نطاق شؤون الدولة الاجتماعية والثقافية التي يجوز لمجلس الشورى مناقشتها والتصدي لها من تلقاء نفسه. وهذه المجالات من الاتساع بحيث تكاد تشمل معظم شؤون الدولة ومنها على سبيل المثال:

(أ) الحياة المعيشية للمواطنين وما يتصل بها من توافر السلع الاستهلاكية والأسعار، والغلاء، وطرق مكافحته، وإيجار المساكن والمحلات التجارية وأثرها على دخل المواطنين وغير ذلك.

(ب) حماية الأسرة وتوفير أسباب الاستقرار لها.

(ج) الضمان الاجتماعي لكافة المواطنين.

(د) التنمية العمرانية ومرافق الخدمات العامة والمساكن.

(هـ) المسائل المتعلقة بالعمل اجتماعياً وثقافياً.
(و) المسائل الصحية وما يتفرع عنها.
(ز) الأنشطة البلدية ذات العلاقة بالشؤون الاجتماعية والثقافية.
(ح) التربية والتعليم والرياضة والشباب والإعلام والصحافة والسياسة والتراث وغير ذلك.

3- مناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها (وجوباً) على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

4- مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة للدولة التي تعرضها الحكومة (وجوباً) على مجلس الشورى لإبداء رأيه فيها قبل التصديق عليها وتنفيذها.

وفي سبيل ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته التي حددتها المادة (51) المعدلة فإنه يحق له:

(أ) طلب البيانات المتعلقة بأي مسألة من المسائل الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة، ومن الوزير المختص بالنسبة للمسائل الداخلة في اختصاص وزارته.

(ب) التعبير عن رأيه في المسائل المشار إليها في البنود الأربعة السابقة في شكل توصيات أو إبداء رغبات.

ويتضح لنا من النصوص السابقة أنَّ هناك:

— مسائل يحيلها مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى لمناقشتها ويبدي رأيه فيها.

— وهناك مسائل ينظر فيها المجلس الشورى من تلقاء نفسه باعتبارها تدخل في اختصاصه.

وسنقوم بشرح هاتين النقطتين فيما يلي:

### المسائل التي يحيلها مجلس الوزراء لمجلس الشورى:

وهذه المسائل منها ما يتوجب على مجلس الوزراء إحالته إلى مجلس الشورى ومنها ما يعرضه مجلس الوزراء اختياراً على مجلس الشورى.

#### 1- المسائل التي يعرضها مجلس الوزراء (وجوباً):

وتتمثل هذه المسائل في مناقشة مجلس الشورى لمشروعات القوانين وإبداء التوصيات بشأنها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها. وللأمير هنا أن يأخذ بهذه التوصيات كلها أو ببعضها أو يلتفت عنها.

وكذلك وجوب عرض الحكومة لمشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة للدولة على مجلس الشورى لإبداء رأيه فيها قبل التصديق عليها وتنفيذها.

**2- المسائل التي يعرضها مجلس الوزراء اختياراً:**

وتشمل هذه المسائل مناقشة السياسة العامة للدولة في المسائل السياسية والاقتصادية والإدارية كلما قدرت الحكومة أن المصلحة العامة تقتضي منها عرضها على مجلس الشورى. بالإضافة إلى مناقشة شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية التي ترى الحكومة بمحض اختيارها عرضها على مجلس الشورى للتعرف إلى آرائه بخصوصها.

**3- المسائل التي يبحثها مجلس الشورى من تلقاء نفسه:**

وتشمل شؤون الدولة الاجتماعية والثقافية التي لا تدخل في نطاق السياسة العامة للدولة في المسائل السياسية والاقتصادية والإدارية.

وعليه فإن كل ما عدا ذلك من مسائل فهي تدخل في نطاق مناقشة المجلس لها من تلقاء نفسه. وهي تشمل ـ كما أوضحنا سابقاً ـ الحياة المعيشية للمواطنين وحماية الأسرة والمسائل الصحية والتعليم والثقافة ومرافق الخدمات وغيرها.

وهذه المسائل يطرحها الأعضاء على مجلس الشورى إما على شكل طلبات للمناقشة أو على شكل اقتراحات برغبة.

***(أ) طلبات للمناقشة:***

نصت المادة (98) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى على أنه يجوز بناء على طلب كتابي موقع من خمسة أعضاء على الأقل وبموافقة المجلس طرح أحد الموضوعات العامة التي تدخل في اختصاص المجلس للمناقشة وتبادل الرأي فيه مع الوزير المختص. ويكون لسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة. وللمجلس أن يصدر في شأنه من الناحية الموضوعية ما يراه من توصيات أو رغبات.

أما كيفية إجراء المناقشة لقد أشارت إليها المادة (99) من اللائحة السابقة بالنص على أن الرئيس يبلغ طلب المناقشة فور موافقة المجلس عليه إلى الوزير المختص الذي يدعى للمشاركة فيها. ويدرج الموضوع في جدول أعمال جلسة يكون موعدها لاحقاً لتاريخ إرسال الدعوة بمدة أسبوع على الأقل.

ويحق للوزير المختص أن يطلب تأجيل نظر الموضوع لمدة أسبوعين.

وفيما يتعلق بإسقاط طلب المناقشة فإن ما أوضحته المادة (100) من اللائحة الداخلية يكون باسترداده أو التنازل عنه من مقدميه كلهم أو بعضهم أو زوال عضويتهم أو تغيبهم كلهم أو بعضهم عن الجلسة المحددة لنظره. وفي هذه الأحوال لا يستمر المجلس في نظره إلا إذا طلبت الحكومة ذلك أو تبناه خمسة أعضاء ووافق المجلس على ذلك، ومن أمثلة طلبات للمناقشة العامة:

طلب مناقشة ارتفاع أسعار تذاكر سفر الطائرات عن مثيلاتها في الدول المجاورة، وطلب المناقشة العامة بشأن البرامج التلفزيونية وأثرها على النشئ والشباب وغيرها من الطلبات.

*(ب) الرغبات:*

يحق لمجلس الشورى إبداء رغبات للحكومة في المسائل التي يدخل نظرها في اختصاصه ابتداء، وهي المسائل الخاصة بالشؤون الاجتماعية والثقافة كما أشارت إلى ذلك المادة (84) من اللائحة الداخلية للمجلس. كلما قدر المجلس من تلقاء نفسه أن المصلحة العامة تقتضي ذلك ودون حاجة لعرضها عليه من جانب الحكومة.

ويحق لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى اقتراح الرغبات في المسائل الاجتماعية والثقافية. وتقدم هذه الاقتراحات كتابة إلى رئيس المجلس مشفوعة ببيان أسبابها، أما في حالة الاستعجال فقد أجازت المادة (85) للرئيس عرض الاقتراح برغبة على المجلس مباشرة دون إحالته إلى اللجنة المختصة أو إحالته إلى تلك اللجنة لدراسته وتقديم تقرير عنه مع إخطار المجلس بذلك في أول جلسة تالية.

أما إذا رأى رئيس مجلس الشورى أن الاقتراح برغبة المقدم من أحد الأعضاء ليس من ضمن اختصاص المجلس ـ كما ذكرت المادة 86 من اللائحة ـ كان له بعد موافقة مكتب المجلس عدم عرضه عليه بالإضافة إلى تنبيه مقدمه بعدم التكلم فيه. وإذا اعترض العضو على ذلك يتوجب طرح اعتراضه على المجلس للبت فيه دون مناقشة.

وقد تناولت المادة (87) من اللائحة السابقة من جانبها كيفية سقوط الاقتراح برغبة فنصت على أنه لا يجوز إعادة تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته قبل مضي أربعة أشهر على صدور قرار المجلس برفضه، كما يسري هذا الحكم في حالة استرداد الاقتراح برغبة أو التنازل عنه.

ومما يجدر ذكره أن الاقتراح برغبة قد تكون فكرته مستمدة من مجموعة مواطنين، التقى بهم العضو، وعرضوا عليه الاقتراح، وطلبوا منه تبنيه وعرضه على مجلس الشورى، وقد تأتي فكرته من خلال ملاحظة عضو المجلس لأمر مهم أو مشكلة عامة إما بنفسه أو تابعها من خلال وسائل الإعلام ومنها الصحافة المحلية، ويرى من المصلحة العامة أن يقدمها على شكل اقتراح برغبة إلى مجلس الشورى.

ومن أمثلة الاقتراح برغبة الذي قدم لمجلس الشورى: اقتراح برغبة إنشاء شبكة عامة للمجاري في الريان واستكمال شبكة إمداد منازل الريان بمياه الشرب[1].

وبعد استعراضنا للنصوص التي أشارت إلى اختصاصات مجلس الشورى فإنه تبين لنا أن الاختصاص الأصيل والمهم لمجلس الشورى يتمثل في مشاركة الأمير بالوظيفة التشريعية. وهناك اختصاصات أخرى للمجلس سياسية ومالية، وسنتناول في المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية لمجلس الشورى.

أما في المطلب الثاني: فندرس الاختصاصات الأخرى للمجلس من سياسية ومالية.

## المطلب الأول: الاختصاصات التشريعية لمجلس الشورى

نصت المادة (51) المعدلة من النظام الأساسي المؤقت المعدل على الاختصاصات التشريعية لمجلس الشورى على أنه: "يختص بمناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء ويعرضها على مجلس الشورى قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها".

ونستدل من هذا النص على أن النظام الأساسي للحكم قد قصر حق اقتراح مشروعات القوانين على الحكومة. ولم يعرض النظام الأساسي لاحتمال أو إمكانية تقديم أعضاء مجلس الشورى لأي اقتراح بمشروع قانون. إذن فقد تحدد دور مجلس الشورى في مناقشة وإصدار التوصيات بشأن مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة. وقد أوجبت المادة (51) الأنفة الذكر على الحكومة أن تقوم بعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لإبداء رأيه قبل رفعها للأمير للتصديق عليها

(1) ادرج هذا الاقتراح برغبة في جدول أعمال جلسة مجلس الشورى ليوم الإثنين 1990/5/28م.

وإصدارها. ويعني ذلك أنه لا يجوز إصدار أي قانون إلا إذا ناقشه مجلس الشورى وأبدى رأيه فيه بجميع مواده حتى وإن كان رأيه النهائي الذي يصدره على شكل توصيات غير ملزم دستورياً للأمير أو الحكومة.

ونستخلص من ذلك أن نتائج الشورى هي معلمة للأمير وليست ملزمة، وله الحرية في أن يأخذ بها كلها أو ببعضها أو الالتفات عنها أو تنفيذ رأيه الذي يكونه بمشيئته وحده. وقد وجدنا ـ من الناحية العملية ـ أن غالبية الآراء والتوصيات التي يصدرها مجلس الشورى كانت محل اعتبار وتقدير لدى الأمير والحكومة وتم الأخذ بها. ولا شك أن كل ذلك يفصح عن المساهمة الكبرى والإيجابية من جانب مجلس الشورى في إدارة شؤون البلاد خاصة إذا ما وضع في الاعتبار أن تلك المساهمة كانت ولا زالت دوماً محل التقدير والاستجابة من جانب الحكومة لكونها تصدر عن أعضاء مجلس الشورى الذي يمثلون فئات الشعب ومصالحه المختلفة بعد دراسات ومناقشات موضوعية متأنية منهم.

ومما ينبغي التأكيد عليه أن النظام الأساسي المؤقت المعدل ـ كما أشرنا إلى ذلك آنفاً ـ قد أبرز دور المجلس باعتباره هيئة استشارية معاونة للأمير ومجلس الوزراء.

ولا شك أن مقتضيات هذا التعاون في سائر الاختصاصات التي أنيطت بالمجلس ـ سواء بما يتولاه من دراسة واعية لمشروعات القوانين ومناقشة مستفيضة للسياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية والثقافية وما يسفر عن ذلك من آراء إيجابية في شكل توصيات ورغبات ـ من شأنها معالجة الكثير من القضايا والمشاكل العامة. لتكون المحصلة النهائية لتلك الآراء كاشفة عما ينبغي مراعاته من اعتبارات الصالح العام قبل إصدار القوانين أو اتخاذ القرارات العامة والمهمة. ومما يجدر ذكره هنا أن نتيجة المداولات وإصدار التوصيات عن مجلس الشورى ـ كما أشارت إلى ذلك المادة (59) من النظام الأساسي ـ يتم بالأغلبية المطلقة.

أما كيفية عرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى ومناقشتها فقد نظمتها المواد من (64) حتى (72) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

وقد ذكرنا فيما سبق أن مجلس الوزراء يختص باقتراح مشروعات القوانين ثم يحيلها إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه. ويقوم رئيس المجلس من جانبه بعرض

مشروعات القوانين على المجلس للنظر في إحالتها إلى اللجنة المختصة وهي لجنة الشؤون القانونية والتشريعية لدراستها وتقديم تقرير واف بشأن كل منها لمجلس الشورى.

وبعد ذلك تجري مناقشة مشروعات القوانين في مداولتين. وتبدأ المداولة الأولى بتلاوة المشروع الأصلي ومذكرته الإيضاحية إن وجدت وتقرير اللجنة الآنفة الذكر وما يتضمنه من توصيات وبعد ذلك تعطي الكلمة لبحث المشروع بصفة عامة لمقرر اللجنة، فالوزير، أو من ينوب عنه، ثم الأعضاء.

وعندما يوافق المجلس على المشروع ـ من حيث المبدأ ـ ينتقل إلى مناقشة مواده مادة إثر مادة بعد تلاوة كل منها، والاقتراحات التي قدمت بشأنها. ثم يؤخذ الرأي على كل مادة على حدة. ويلي ذلك أخذ الرأي على المشروع في مجموعه إتماماً للمداولة الأولى.

وما أن تنتهي هذه المداولة حتى تبدأ المداولة الثانية، وقد ذكرت المادة (72) اللائحة الداخلية للمجلس أنه لا يجوز أن تقل المدة الفاصلة بين المداولتين في غير أحوال الاستعجال على أربعة أيام على الأقل، إلا إذا قرر المجلس غير ذلك بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وأوجبت المادة السابقة أن تقتصر المداولة الثانية على مناقشة التعديلات التي تقترحها الأعضاء كتابة على المشروع الذي أقره المجلس في المداولة الأولى ثم يجري التصويت عليه نهائياً.

أما في حالة الاستعجال فإن المجلس يطبق عليها أحكام المادة (116) من اللائحة الداخلية والتي تنص: "إذ كان الموضوع المستعجل مشروع قانون فإن المجلس يقرر إجراء المداولة الثانية فور انتهائه من المداولة الأولى".

ويعتبر الموضوع مستعجلاً فيما لو طلب ذلك مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشورى أو اللجنة المختصة أو قدمه كتابة خمسة أعضاء على الأقل.

وتتولى السكرتارية العامة لمجلس الشورى إبلاغ مجلس الوزراء بتوصيات مجلس الشورى للنظر فيها واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها من إجراءات أو تعديلات لمشروعات القوانين قبل رفع الأمر إلى رئيس الدولة (الأمير) لإصدارها.

ومن ناحية أخرى أوجبت المادة (27) من النظام الأساسي المؤقت المعدل أن تعرض المراسيم بقوانين ــ التي يصدرها الأمير في غيبة مجلس الشورى ــ على المجلس

لاستشارته فيها في أول اجتماع له. ويقوم رئيس المجلس ـ وفقاً للمادة (74) من اللائحة الداخلية للمجلس ـ بإحالة هذه المراسيم بقوانين إلى اللجنة أو اللجان المختصة لاستشارتها فيها. ويكون لهذه المراسيم بقوانين في المجلس واللجان صفة الاستعجال. ولا تقبل وفقاً للمادة (75) من اللائحة السابقة اقتراحات التعديل للمراسيم بقوانين من اللجان أو مجلس الشورى فهي إما أن تقبل ككل أو ترفض كلها.

أما المعاهدات فإن الحكومة تتفاوض عليها مع الدول أو المنظمات العالمية. ويقوم الأمير بإبرامها بموجب مرسوم ثم يبلغها مجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيان وفقاً للمادة (24) من النظام الأساسي الحالي. وتكون للمعاهدة ـ بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها بالجريدة الرسمية ـ قوة القانون.

كما يقوم رئيس المجلس بدوره بعرضها على المجلس لإحاطته علماً بها وفقاً لأحكام المادة (76) من اللائحة الداخلية للمجلس.

ولا تقبل في المجلس أو اللجان ـ كما تنص المادة (77) من اللائحة الداخلية للمجلس ـ اقتراحات التعديل أو التوصيات بشأن المعاهدات. وكل ما يختص به المجلس بخصوص المعاهدات هو أن يحاط علماً بها.

## المطلب الثاني : الاختصاصات الأخرى لمجلس الشورى

يتمثل الاختصاص الأصيل لمجلس الشورى في اختصاصاته التشريعية، وهناك اختصاصات أخرى للمجلس لا تقل أهمية عن اختصاصاته التشريعية، وتتجسد في مناقشته للسياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية وكذلك في مناقشته لشؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية. بالإضافة إلى مناقشته لمشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة للدولة.

### أولاً: مناقشة المجلس للسياسة العامة للدولة

نصت الفقرة الأولى من المادة (51) بعد تعديلها من النظام الأساسي المؤقت المعدل على أن مجلس الشورى يختص في: "مناقشة السياسة العامة للدولة في المسائل السياسية والاقتصادية والإدارية التي تعرضها عليه الحكومة كلما قدرت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك".

ويفهم من النص السابق أنه لا يجوز لمجلس الشورى مناقشة السياسة العامة في المسائل السياسية والاقتصادية والإدارية أو التصدي لها من تلقاء نفسه إلا إذا عرضتها عليه الحكومة. ويعني هذا أن أخذ مشورة مجلس الشورى بصدد المسائل السالفة الذكر هي مندوبة الحكومة وليست واجبة. فإن شاءت عرضتها عليه وبالتالي يحق له مناقشتها وإبداء رأيه بخصوصها. أما إذا أحجمت عن ذلك فلا يجوز لمجلس الشورى التصدي لها من تلقاء نفسه. وللحكومة في ذلك السلطة التقديرية من حيث عرض هذه المسائل كلما قدرت ـ من تلقاء نفسها ـ أنّ المصلحة العامة تقتضي ذلك.

وتشمل المسائل السياسية: "كل ما يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية التي تنتهجها الدولة من حيث المحافظة على كيانها وأمنها واستقرارها، وسعيها إلى توثيق عرى التضامن مع أشقائها الدول العربية، بالإضافة إلى مساندتها ونصرتها للقضايا والمصالح العربية وتوثيق أواصر الصداقة مع جميع الدول والشعوب الإسلامية خاصة والدول والشعوب المحبة للسلام".

وقد أشرنا آنفاً إلى المعاهدات التي تتفاوض الحكومة عليها مع الدول والمنظمات العالمية ويقوم الأمير ـ من جانبه ـ بإبرامها بموجب مرسوم ثم يقوم بتبليغها لمجلس الشورى.

أما المسائل الاقتصادية: فهي تشمل الإشراف على الاقتصاد الوطني وفقاً لما يقتضيه الصالح العام. خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الثروات الطبيعية في البلاد وفي مقدمتها الغاز الطبيعي والنفط تشكل العمود الفقري للاقتصاد القطري. مما يعني ذلك أن هذا الاقتصاد بغالبيته منحصر بيد الدولة التي توجهه لخير الوطن. كما تشمل المسائل الاقتصادية: توجيه الدولة للنهضة الاقتصادية عن طريق التخطيط العلمي الذي تدعمه الدولة بالتعاون الفني مع المنظمات الدولية المختصة. وفيما يتعلق بالمسائل الإدارية فيأتي في مقدمتها إنشاء وتنظيم وإعادة تنظيم الهيئات والأجهزة الحكومية المختلفة.

ويحق لمجلس الشورى أن يطلب البيانات عن أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة.

### ثانياً: مناقشة المجلس لشؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية

ويختص مجلس الشورى كذلك بمناقشة شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية سواء أكانت هذه الشؤون معروضة عليه من قبل الحكومة أم تصدى لها المجلس من تلقاء نفسه من خلال طلبات المناقشة العامة أو الاقتراحات رغبة التي يتقدم بها الأعضاء.

وجدير بالذكر أن شؤون الدولة الاجتماعية والثقافية تشمل جميع المسائل التي لا تدخل في نطاق السياسة العامة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية. وما عدا هذه النواحي الأخيرة يمكن اعتبارها داخلة في نطاق شؤون الدولة الاجتماعية والثقافية. وهذه المجالات من الاتساع بحيث تكاد تشمل معظم شؤون الدولة. ومنها على سبيل المثال: الحياة المعيشية للمواطنين، وحماية الأسر، والضمان الاجتماعي، والتنمية العمرانية ومرافق الخدمات، والمساكن، والمسائل المتعلقة بالعمل، والمسائل الصحية، والأنشطة البلدية، والتربية والتعليم، والثقافة، ورعاية الشباب والرياضة، والفنون، والتراث، وغيرها من المسائل الاجتماعية والثقافية.

ويحق لمجلس الشورى أن يطلب البيانات عنها من الوزير المختص بالنسبة للمسائل التي تدخل في اختصاص وزارته. و قد جاءت المادة (60) المعدلة من النظام الأساسي لتنص على أنه: "يجوز أن يحضر الوزراء جلسات المجلس ولجانه كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم ويستجاب إلى طلبهم كلما طلبوا الكلام. كما أن لهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار موظفيهم أو أن ينيبوهم عنهم".

### ثالثاً: مناقشة المجلس لمشروع موازنة المشروعات الرئيسة العامة للدولة

تقوم الموازنة العامة لدى كل دولة من حيث تحديدها الفني على عنصرين أساسيين يتعلق أولهما: بالتوقعات التي تتعلق بحجم الإيرادات العامة والنفقات العامة المزمع إجراؤها خلال السنة المالية. ويتعلق ثانيهما: باعتماد السلطة التشريعية وموافقتها على تقديرات تلك الإيرادات والنفقات عن السنة المالية المقبلة. ومن المعروف أنَّ مشروع الموازنة العامة للدولة تعده - في العادة - الحكومة بل وأصبح تقليداً مستقراً معمولاً به في دول العالم الديمقراطية.

وقد نصت الفقرة العاشرة من المادة (34) من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر على اختصاص مجلس الوزراء بإدارة مالية الدولة ووضع مشروع موازنتها العامة.

كما صدر القانون رقم (5) لسنة 1989 بشأن الموازنة العامة للدولة ونصت المادة (3) منه على أنه: "تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية مدتها اثنا عشر شهراً تبدأ من أول إبريل وتنتهي في آخر مارس من كل عام. وتكلفت المواد (من5 إلى 10) من القانون نفسه بشرح كيفية إعداد الموازنة العامة. حيث تقوم إدارة الشؤون المالية بوزارة المالية والاقتصاد والتجارة بإصدار منشور سنوي لجميع الإدارات وغيرها ومن الأجهزة الحكومية قبل بدء السنة المالية بخمسة شهور يتضمن الأسس والتعليمات والإرشادات الواجب اتباعها. وتقوم الوزارات والأجهزة الحكومية بإعداد مشاريع موازنتها عن السنة المالية التالية متضمنة جميع أوجه الإيرادات والنفقات.

وتناولت المواد(من 11 حتى 16) من القانون الآنف الذكر إقرار الموازنة واعتمادها، حيث نصت المادة (14) على أنه: "بعد إقرار الموازنة العامة من مجلس الوزراء ومناقشة مجلس الشورى لمشروع موازنة المشروعات الرئيسية العامة يصدر قرار أميري باعتماد الموازنة العامة".

أما المواد من (17 حتى 34) من القانون السابق الذكر، فتناولت تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها. كما اختصت المواد (من 35 حتى 38) بالحساب الختامي للدولة.

وقد أوجبت المادة (51) من النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم على الحكومة أن تعرض من مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الشورى مشروع موازنة المشروعات الرئيسة العامة فقط لمناقشته وإبداء توصياته بشأنه قبل تصديق الأمير على الموازنة العامة للدولة وتنفيذها.

ونظمت المواد (78 و79 و80) من اللائحة الداخلية للمجلس كيفية مناقشة المجلس لمشروع موازنة المشروعات الرئيسة والإجراءات التي تتخذ بصددها.

وأشارت تلك المواد إلى أن رئيس مجلس الشورى يقوم بعرض المشروع على المجلس وإحالته إلى لجنة الشؤون المالية والاقتصادية مباشرة. وتقوم تلك اللجنة من جانبها بدراسته وإعداد تقرير عنه متضمناً عرضاً عاماً للأسس التي يقوم عليها، وبياناً عن كل قسم من أقسامه مع التنويه بالملاحظات والاقتراحات التي يقدمها الأعضاء أو اللجنة بشأنه (م 79).

كما نوهت المادة (80) من اللائحة الداخلية للمجلس إلى أن المناقشة حول مشروع موازنة المشروعات الرئيسة تقتصر في المجلس على الموضوعات التي يثيرها طالبو

الكلام من أعضاء المجلس. ولقد جرى العرف أن يستقبل مجلس الشورى ممثل الحكومة عند بدء مناقشة مشروع موازنة المشروعات الرئيسة ليقدم للمجلس التوضيحات، ويجيب على استفسارات وآراء أعضاء المجلس.

وبعدئذ ينتقل مجلس الشورى لمناقشة المشروع بنداً بنداً ويوافق على الاعتمادات المقررة لكل منها. وفي نهاية الجلسة يطرح رئيس المجلس المشروع برمته للاقتراع عليه بشكله النهائي، فيوافق عليه المجلس ـ كما درجت العادة ـ بالإجماع[1]. ولا يجوز لمجلس الشورى إجراء أي تعديل في المشروع لا بالحذف أو بالإضافة ولا بالتبديل أو التغيير. وبعد ذلك يوصي مجلس الشورى من جانبه مجلس الوزراء بالموافقة على المشروع.

## المبحث الثالث: علاقة مجلس الشورى بالسلطات العامة في الدولة

### التمهيد:

اتجه النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972 نحو الأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي. ونلمس هذا الاتجاه بالأمور التالية:

1- رئيس الدولة (الأمير) هو نفسه رئيس مجلس الوزراء وصاحب السلطة التنفيذية الفعلية كما يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة والإشراف الأعلى عليها.

2- رئيس الدولة هو الذي يختار وزراءه ويعينهم ويعفيهم من مناصبهم بأمر أميري.

3- الفصل بين السلطات: حيث تستقل السلطة القضائية باختصاصاتها عن السلطتين التنفيذية ومجلس الشورى من ناحية ويستقل مجلس الشورى من ناحية أخرى عن كل من السلطتين التنفيذية والقضائية. بل ويحظر عليه التدخل في أعمالهما وفقاً للمادة (51) المعدلة من النظام الأساسي المعدل. وكذلك لا تخضع الحكومة للمسؤولية أمام مجلس الشورى بل هي مسؤولة أمام رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وحده (الأمير).

وقد نصت المادة (35) من النظام الأساسي المعدل: "يسأل الوزراء سياسياً أمام الأمير مسؤولية تضامنية عن تنفيذ السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول

(1) من محاضر جلسات مجلس الشورى دور الانعقاد العادي السنوي الثامن عشر من ص 212 حتى ص 227.

مسؤولية فردية أمام الأمير عن طريق أداء واجباته وممارسة صلاحياته في وزارته بالإضافة إلى أن النظام الأساسي المعدل لم يسمح بالجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشورى". بينما وجدنا من قبل المادة (44) من النظام الأساسي السابق تعتبر الوزراء أعضاء بمجلس الشورى.

وكذلك نلاحظ احتفاظ النظام الأساسي المعدل ببعض مظاهر النظام البرلماني في الأمور التالية:

1- حق السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء باقتراح مشروعات القوانين وإحالتها إلى مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فيها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها.

2- رئيس الدولة (الأمير) هو الذي يدعو مجلس الشورى للانعقاد بمرسوم أميري وهو الذي يفض دورته بمرسوم أيضاً سواء أكان ذلك لدور انعقاد سنوي أم عادي، أم لدور غير عادي لأسباب طارئة.

3- يلقي الأمير عند افتتاح دور الانعقاد السنوي خطاباً يتضمن عرض أحوال البلاد وأهم ما تم من إنجازات وما تعتزم الدولة إجراءه من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد (على نمط خطاب العرش في النظام البرلمانية).

4- للأمير حق حل مجلس الشورى. وقد أحيط الحل بأوضاع وقيود وهي:

(أ) عندما تقتضي المصالح العليا للدولة ذلك.

(ب) أن يبين مرسوم الحل أسباب الحل.

(ج) وجوب تشكيل مجلس جديد على ألا يجاوز موعد اجتماع المجلس الجديد شهراً واحداً من تاريخ الحل.

5- لعضو مجلس الشورى أن يوجه للوزير المختص سؤالاً مكتوباً بقصد استيضاح أمر معين من الأمور المعروضة على المجلس. كما يحق للوزراء أن يحضروا جلسات المجلس ولجانه، كلما تضمن جدول الأعمال مسألة تتعلق باختصاصات وزاراتهم.

من هذا الإجمال السابق يتضح لنا أن النظام الأساسي القطري قد جمع بين ملامح النظامين البرلماني والرياسي بما يتناسب ويتكيف مع ظروف دولة قطر، وما

ارتأته مناسباً للحكم فيها. وبذلك نستطيع القول: إنه مزيج من النظامين الرئاسي والبرلماني، وإن كانت الصيغة الرياسية واضحة فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية، وفيما يتصل بكيفية ممارستها لوظيفتها.

وسندرس فيما يلي ـ بشيء من التفصيل ـ علاقة مجلس الشورى بالسلطات العامة في الدولة على النحو التالي:

**المطلب الأول**: علاقة مجلس الشورى بالأمير.

**المطلب الثاني**: علاقة مجلس الشورى بمجلس الوزراء.

**المطلب الثالث**: علاقة مجلس الشورى بالسلطة القضائية.

## المطلب الأول: علاقة مجلس الشورى بالأمير

أشارت المادة العشرون من النظام الأساسي المؤقت المعدل إلى أن رئيس الدولة هو الأمير، كما أنه صاحب السلطة التنفيذية الفعلية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء أيضاً. ويقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته، بينما يقتصر دور مجلس الشورى على معاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما على شكل توصيات.

وتبقى الكلمة النهائية وسلطة اتخاذ القرارات للأمير بإرادته المنفردة في كافة أمور الدولة. فقد منحه النظام الأساسي المعدل سلطة أصيلة في التشريع (يصدر الأمير القوانين بناء على اقتراح مجلس الوزراء وبعد أخذ مشورة مجلس الشورى (المادة 17)). كما أن الأمير هو المنفذ وصاحب السلطة التنفيذية (السلطة التنفيذية يتولاها الأمير بمعاونة مجلس الوزراء (المادة 18)). ومن ناحية أخرى فقد قرر النظام الأساسي مبدأ عدم مسؤولية الأمير أمام أية سلطة من سلطات الدولة، وهذا ما أوردته المادة العشرون من النظام الأساسي (الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة واحترامه واجب).

وتبدأ علاقة الأمير بمجلس الشورى فيما يتعلق بتكوين المجلس. وقد أخذ النظام الأساسي المؤقت المعدل ـ كما ذكرنا من قبل ـ بمبدأ التعيين في تشكيل مجلس الشورى في المرحلة الانتقالية الحالي، حيث نصت المادة (41) من النظام الأساسي بعد تعديلها: "يتألف مجلس الشورى من عشرين عضواً يصدر بتعيينهم قرار أميري، ويجوز للأمير أن يعين عدداً آخر من الأعضاء لا يجاوز عشرة إذا ما رأى أن الصالح العام يقتضي ذلك".

والملاحظ عملياً بأن الأمير استعمل هذا الحق الجوازي له بتعيين عشرة أعضاء بالمجلس ليصبح العدد الفعلي لأعضاء مجلس الشورى ثلاثين عضواً. كما أن للأمير وحده حق إسقاط العضوية عن أعضاء مجلس الشورى، حيث نصت المادة (62) من النظام الأساسي المؤقت المعدل: "إذا فقد العضو الثقة والاعتبار فللأمير أن يقرر إسقاط العضوية عنه". إذن فليس من حق مجلس الشورى أن يسقط عضوية أحد أعضائه لأنه هذا من اختصاص الأمير وحده. وكل ما يستطيع المجلس أن يفعله هو أنه عندما يقتنع بعدم صلاحية عضو ما يقوم برفع توصية بذلك إلى الأمير الذي ينظر فيها. ومن حقه وحده سلطة تقدير الأمر وما يحيط به من ظروف وتقدير ما يراه مناسباً حيال تلك التوصية.

وكذلك يدعو الأمير مجلس الشورى بمرسوم لدور الانعقاد العادي السنوي. كما يدعوه أيضاً بمرسوم لدور الانعقاد غير العادي أثناء عطلة المجلس في إحدى حالتين هما:

(أ) إذا دعت الضرورة إلى عرض أمور هامة على المجلس.

(ب) أو إذا طلب أغلبية الأعضاء كتابة دعوة المجلس لاجتماع غير عادي (م 56).

وقد خولت المادة الخمسون من النظام الأساسي الأمير حق افتتاح دور الانعقاد العادي السنوي بخطاب أميري يتناول فيه أحوال البلاد وسياسات الدولة الحالية والمستقبلية في المسائل الداخلية والخارجية. ويبين إنجازات الحكومة في السنة المنقضية، وما تنوي القيام به من مشروعات وإصلاحات خلال العام الجديد. كما أوجبت المادة (52) من النظام الأساسي المعدل أن يجتمع مجلس الشورى في العاصمة، فضلاً عن أنها أجازت للأمير دعوته للانعقاد في جهة أخرى. ومن ناحية ثانية يقوم الأمير - بموجب مرسوم يصدره - بفض دور الانعقاد العادي السنوي خلال شهر يونيو/ حزيران من كل عام.

ومن ناحية أخرى فإن الأمير يستطيع - وفقاً للمادة (55) من النظام الأساسي - أن يؤجل اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تجاوز شهراً وفقاً لسلطته التقديرية بما يتناسب مع مقتضيات المصلحة العامة.

وفيما يتعلق بحل مجلس الشورى فقد جعلته المادة الحادية والستون من النظام الأساسي حقاً خاصاً بالأمير يلجأ إليه إذا اقتضت المصالح العليا ذلك مع بيان أسباب الحل. وإذا حل مجلس الشورى وجب تشكيل مجلس جديد على ألا يجاوز موعد اجتماع

المجلس الجديد شهراً واحداً من تاريخ الحل. ولم يفصح النظام الأساسي عن الأسباب التي من شأنها أن تؤدي إلى هذا الحل.

ويقصد بالحل هنا أن للأمير الحق في إنهاء مدة مجلس الشورى قبل الميعاد المحدد لنهاية مدته. وإن تقدير الأسباب التي تدعو للحل متروكة للأمير وفق مقتضيات المصالح العليا. ومن المفروض أن المجلس الجديد الذي يجيء بعد الحل هو مجلس يبدأ من جديد ويستمر طيلة المدة المقررة في النظام الأساسي ما لم يحل بدوره قبل ذلك.

أما فيما يختص بالأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير فقد أجازت المادة (27) من النظام الأساسي المعدل للأمير ـ في غيبة مجلس الشورى ـ أن يصدر مراسيم لها قوة القانون وقد اشترطت هذه المادة ألا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للمبادئ الجوهرية الموجهة لسياسة الدولة، وأن تعرض هذه المراسيم على مجلس الشورى لاستشارته فيها في أول اجتماع له.

ونعتقد أن هذه المراسيم لا تتطلب الموافقة الصريحة عليها من مجلس الشورى بل إن مجرد العرض يكفي لاستمرار نفاذها، خاصة ونحن نعلم من خلال المادة (27) السابقة أن عرض هذه المراسيم بقانون ليس له من هدف سوى استشارة مجلس الشورى بها.

كما أعطت المادة (42) من النظام الأساسي المعدل للأمير سلطة إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى بمرسوم وتطلبت منه أن يبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من البيانات. وقد أعطاها النظام الأساسي قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية ولاشك أن تمكين مجلس الشورى من الاطلاع على نصوص المعاهدات والظروف التي استوجبت عقدها يحقق دوراً مهماً في إحاطة الأعضاء علماً بها باعتبارهم يمثلون مختلف فئات المواطنين. كما أن ذلك يعد لوناً من ألوان المشاركة في هذا المجال الذي تمتد آثاره إلى مصالح الدولة على المستوى الخارجي.

## المطلب الثاني : علاقة مجلس الشورى بمجلس الوزراء

تتحكم الحكومة ( مجلس الوزراء) إلى حد كبير في سير العمل بمجلس الشورى لدرجة أن الحكومة هي التي تعد مقدماً مشروعات القوانين. وقد أوجب النظام الأساسي على الحكومة ـ وفقاً لأحكام المادة (51) منه ـ أن تعرض جميع مشروعات

القوانين التي تقترحها وتعدها على مجلس الشورى لأخذ رأيه فيها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وإصدارها. كما أوجب النظام الأساسي في نفس المادة السابقة على الحكومة أن تقوم بعرض ما يختص بالمشروعات الرئيسة في مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الشورى لإبداء رأيه، والتأكد من سلامة الأسس التي قامت عليها، وإصدار التوصيات بشأنها قبل رفعها للأمير للتصديق عليها وتنفيذها.

ومن ناحية أخرى تبقى العلاقة متصلة بين مجلس الشورى ومجلس الوزراء أثناء ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته التي وردت بالمادة (51) المعدلة من النظام الأساسي. ويحق لمجلس الشورى خلالها أن يطلب البيانات المتعلقة بأي مسألة من المسائل الداخلة في اختصاصه من مجلس الوزراء بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للحكومة. كما للمجلس أن يطلب البيانات من الوزير المختص بالنسبة للمسائل الداخلة في اختصاص وزارته.

كما وتتجسد العلاقة بين مجلس الشورى والوزراء في الحق المقرر لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى في مواجهة الوزراء وهو حق السؤال. وقد حرص النظام الأساسي المعدل أن يورد هذا الحق ضمن المادة (60) بعد تعديلها: "ولعضو مجلس الشورى أن يوجه إلى الوزير المختص سؤالاً مكتوباً بقصد أمر معين من الأمور المعروضة على المجلس. ولا يجوز أن يوجه السؤال إلا من عضو واحد لوزير واحد وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة، فإن أضاف الوزير جديداً تجدّد حق العضو في التعقيب". والمقصود بهذا الحق ـ كما ورد بالنص السابق ـ هو استفهام عضو مجلس الشورى عن أمر يجهله أو عن واقعة وصلت إلى علمه للتحقق من حصولها أو عدم حصولها وذلك في أي شأن من الشؤون الداخلة في اختصاص المجلس.

ومن المسلم به هنا أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول. ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع التعقيب مرة واحدة على رد الوزير إذا لم يقتنع به، أو إذا وجد أن بالرد نقصاً أو غموضاً. أما إذا أضاف الوزير جديداً فإن حق العضو في هذه الحالة يتجدد في التعقيب. إذن فإن حق السؤال مقرر لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى فلا يحتاج أن يتقدم به عدد من الأعضاء كما هو مقرر بالنسبة لحق طرح موضوع عام للمناقشة الذي يتوجب أن يكون بطلب كتابي موقع من خمسة أعضاء

على الأقل. كما أن حق السؤال يوجه من عضو واحد إلى وزير واحد، ويجب أن يكون هذا الوزير هو المشرف على الجهة التي يتعلق السؤال بنشاطها.

كما يشترط أن يكون موضوع السؤال مما يدخل في اختصاص من يوجه إليه. وقد يقوم الوزير بنفسه بالرد على السؤال أو أنه ينيب بالإجابة أحد كبار العاملين معه ممن يتصل السؤال بنشاطهم.

ومن الأهمية بمكان أن نشير في نهاية المطاف عن علاقة مجلس الشورى بمجلس الوزراء باعتبار الأخير يمثل السلطة التنفيذية التي يرأسها الأمير، إلا أن المادة الحادية والخمسين من النظام الأساسي المؤقت المعدل حظرت ـ بعد تعديلها بالقرار الأميري رقم (11) لسنة 1975 ـ على مجلس الشورى التدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص السلطة التنفيذية.

## المطلب الثالث: علاقة مجلس الشورى بالسلطة القضائية

يعتبر مجلس الشورى والسلطة التنفيذية سلطتين منفصلتين عن بعضهما بعضاً. وقد أكدت ذلك المادة (51 المعدلة) من النظام الأساسي المؤقت المعدل بالنص على أنه: (لا يجوز لمجلس الشورى أن يتدخل في الأعمال التي تكون من اختصاص القضاء). ويعني هذا النص وجوب احترام مجلس الشورى لأحكام القضاء احتراماً لا يكفي فيه مجرد امتناع المجلس عن التدخل لتعديل الأحكام التي يصدرها القضاء أو إلغائها. وإنما يجب على مجلس الشورى أيضاً عدم التعرض لهذه الأحكام بالنقد أو التجريح لأنها تعتبر عنوان العدالة. ولكن هذا لا يمنع مجلس الشورى من مناقشة مشروعات القوانين التي تتعلق بتنظيم القضاء أو اختصاصاته أو تعديل ما تطبقه المحاكم من قوانين.

ومن جانب آخر فإنه يجب على القاضي أن يقتصر عمله على تطبيق القانون دون وضع قواعد عامة جديدة؛ لأن ذلك من اختصاص المشرع وحده، الذي هو الأمير ويشاركه مجلس الشورى في العملية التشريعية من خلال مناقشته لمشاريع القوانين، وإصداره التوصيات المناسبة بشأنها.

وكذلك فإن القاضي إذا أحس بأن القوانين التي بين يديه والجاهزة للتطبيق تخالف النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم أو الشريعة الإسلامية فإنه يمتنع عن تطبيقها.

# الفصل الثالث

# مجلس الشورى (الحالي) في ظل دستور قطر الدائم الصادر عام 1998

**مقدمة:**

عاد الدستور الدائم لدولة قطر الصادر عام 1998 ليؤكد من جديد أن يبقى البناء التنظيمي والمنهج العلمي للحكم في البلاد على أسس من أحكام الشريعة الإسلامية السمحاء من خلال المادة الأولى من الدستور (قطر دولة عربية مستقلة ذات سيادة، دينها الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي لتشريعاتها ونظامها ديمقراطي ولغتها الرسمية هي اللغة العربية وشعب قطر جزء من الأمة العربية).

وبمقارنة نص هذه المادة مع نص المادة الأولى من النظام الأساسي المؤقت الذي ألغي بصدور الدستور الجديد فإنه يتبين لنا أن النظام السابق كان يعتبر الشريعة الإسلامية هي وحدها المصدر الرئيس للتشريع في دولة قطر، بينما جاء الدستور الجديد ليعتبر الشريعة الإسلامية أحد المصادر الرئيسة للتشريع مخالفاً لما أورده النظام الأساسي السابق الذي جعل الشريعة الإسلامية وحدها المصدر الرئيس للتشريع.

ولقد كان من مقتضيات النهج الإسلامي الذي سار على هديه أيضاً الدستور الدائم الحالي لدولة قطر الصادر عام 1998 أنه جعل الشورى من بين الركائز التي بني عليها هذا الدستور وحرص على الأخذ بمبدأ الشورى في إدارة شؤون الدولة، حيث نص في المادة (9) على أن الأمير يعين ولي العهد بأمر أميري وذلك بعد التشاور مع العائلة الحاكمة وأهل الحل والعقد في البلاد، كما نصت المادة (76) منه على أن يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع، وسوف نتناول بالتفصيل فيما يلي كل ما طرأ على الفصل الخاص بمجلس الشورى من جديد في الدستور الدائم لدولة قطر المعمول به حالياً. وذلك في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

**المبحث الأول:** التكوين الجديد لمجلس الشورى.

**المبحث الثاني:** الاختصاصات الحالية لمجلس الشورى.

# المبحث الأول

# التكوين الجديد لمجلس الشورى القطري وفقاً للدستور الحالي وأدوار انعقاده

استمرت دولة قطر في الأخذ بنظام المجلس الفردي في ظل الدستور الحالي أي أن يتولى السلطة التشريعية مجلس واحد وهو مجلس الشورى، ويتكون هذا المجلس وفقاً للمادة (77) من الدستور من خمسة وأربعين عضواً يتم انتخاب ثلاثين منهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويعين الأمير الأعضاء الخمسة عشر الآخرين من الوزراء أو غيرهم. وتطلبت المادة (78) من الدستور أن يصدر قانون بنظام الانتخاب تحدد فيه شروط وإجراءات الترشيح والانتخاب. وأشارت بعد ذلك المادة (79) إلى أن الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها ومناطق كل منها يحددها مرسوم يصدر عن الأمير.

وسوف نتناول كلا من شروط العضوية في مجلس الشورى وأسباب انتهائها في مطلب أول ومدة وأدوار انعقاد هذا المجلس في مطلب ثان: والنظام الداخلي لمجلس الشورى في مطلب ثالث على النحو التالي:

## المطلب الأول: شروط العضوية في مجلس الشورى وأسباب انتهائها

### الفرع الأول: شروط العضوية في مجلس الشورى

حددت المادة (80) من الدستور القطري الحالي شروط العضوية في مجلس الشورى كما يلي:

1- أن تكون جنسيته الأصلية قطرية، وهذا الشرط كان مطبقاً وفقاً لما هو وارد في النظام الأساسي المعدل الصادر عام (1972).

2- أن لا يقل سنه عند قفل باب الترشيح عن ثلاثين سنة ميلادية بينما كان سن عضو مجلس الشورى في النظام الأساسي أقل من ذلك وهي ألا يقل عن أربع وعشرين عاماً.

3- أضافت المادة (80) من الدستور شرطاً جديداً تطلبت أن يتوفر في عضو مجلس الشورى، وهذا الشرط أن يجيد العضو اللغة العربية قراءة وكتابة.

4- الا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إله اعتباره وفقاً للقانون، وقد كان هذا الشرط وارداً في النظام الأساسي المعدل السابق.

5- أن تتوافر في عضو مجلس الشورى شروط الناخب وفقاً لقانون الانتحاب.

ونلاحظ أن المادة (80) من الدستور القطري الحالي قد أغفلت الشرط الوارد في النظام الأساسي المعدل ولم تأت عليه وهو أن يكون العضو من ذوي المكانة من أهل الرأي والكفاية في مجالات مختلفة.

## الفرع الثاني: أسباب انتهاء العضوية في مجلس الشورى

أتت المادة (101) من الدستور القطري على ذكر أسباب انتهاء العضوية في مجلس الشورى فذكرت أن العضوية تنتهي بأحد الأسباب التالية:

1- الوفاة أو العجز الكلي    2- انتهاء مدة العضوية    3- الاستقالة

4- إسقاط العضوية    5- حل المجلس

ففيما يتعلق بسبب الاستقالة فقد أوردت المادة (102) من الدستور الكيفية التي تقدم فيها فذكرت أن الاستقالة لعضو المجلس تكون كتابة ويقدمها إلى رئيس المجلس الذي يقوم بدوره بعرض الاستقالة على المجلس، ويكون للأخير القرار إما بقبولها أو رفضها. وتركت هذه المادة للائحة الداخلية أمر تنظيم الأحكام المتعلقة بهذا الشأن.

وأما سبب إسقاط العضوية فقد أوضحتها بالتفصيل المادة (103) من الدستور فذكرت على أنه لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته أما بالنسبة لقرار الإسقاط فقد جعلت هذه المادة صدوره من اختصاص المجلس واشترطت أن يصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضائه.

كما أتت المادة (104) من الدستور على سبب حل المجلس فأعطت للأمير الحق في حل مجلس الشورى بمرسوم واشترطت عليه أولاً أن يبين في هذا المرسوم الأسباب

التي دعته إلى ممارسة هذا الحق الدستوري وثانياً ـ أنه لا يجوز للأمير حل المجلس الجديد فيما بعد لذات الأسباب مرة أخرى. وثالثاً ـ أوجبت إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل.

ولكي لا تغيب سلطة التشريع عن ممارسة دورها إلى حين انتخاب المجلس الجديد فقد أوكلت المادة (104) من الدستور هذه السلطة في تلك الفترة للأمير ويعاونه فيها مجلس الوزراء.

## المطلب الثاني : مدة وأدوار انعقاد مجلس الشورى

### أولاً: مدة مجلس الشورى

تكون مدة المجلس وفقاً للمادة (81) من الدستور أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. وقبل نهاية هذه المدة بتسعين يوماً تجري انتخابات المجلس الجديد.

وأجازت هذه المادة إعادة انتخاب من انتهت مدة عضويته. أما إذا لم تتم الانتخابات عند انتهاء مدة المجلس أو تأخرت لأي سبب من الأسباب فقد أجازت المادة السابقة الذكر من الدستور بقاء المجلس الذي انتهت مدته قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

### ثانياً: أدوار انعقاد مجلس الشورى

هناك دور للانعقاد السنوي ودور آخر للانعقاد غير العادي ـ كما هو الحال في المجالس النيابية بالدول الأخرى ـ على النحو التالي:

1- يكون لمجلس الشورى ـ وفق ما نصت عليه المادة (87) من الدستور ـ دور انعقاد سنوي عادي وتحددت مدته بالمادة (84) منه بثمانية أشهر في السنة على الأقل واشترطت تلك المادة على ألا يجوز فض هذا الدور قبل اعتماد المجلس لموازنة الدولة. وأما فيما يتعلق بمدة الفصل التشريعي للمجلس، فقد أجازت المادة (81) من الدستور أن تكون هذه المدة للضرورة وبموجب مرسوم يصدر عن الأمير بشرط ألا يتجاوز هذا المد فصلاً تشريعياً واحداً. ويعقد مجلس الشورى دور انعقاده السنوي العادي بدعوة من الأمير وفقاً لما نصت عليه المادة (85) من الدستور خلال شهر تشرين الأول (أكتوبر) من كل عام. حيث يقوم الأمير أو من ينيبه ـ وفقاً للمادة (87) ـ بافتتاح دور الانعقاد

السنوي ويلقي فيه خطاباً شاملاً يتناول فيه شؤون البلاد الداخلية والخارجية. وأجازت ـ من جانب آخر ـ المادة (90) من الدستور للأمير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الشورى لمدة لا تتجاوز شهراً واشترطت هذه المادة ألا يتكرر هذا التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة، كما اشترطت ألا تحسب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد. وقد حددت المادة (91) أن يعقد مجلس الشورى اجتماعاته في مقره بالعاصمة الدوحة وأعطت الحق للأمير دعوته للاجتماع في أي مكان آخر.

2- ويكون لمجلس الشورى أيضاً دور انعقاد غير عادي، حيث أجازت المادة (88) من الدستور للأمير أن يدعو بمرسوم مجلس الشورى لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، كما أعطت هذه المادة الحق لأغلبية أعضاء المجلس في أن يطلبوا كتابة من الأمير عقد هذا الاجتماع. ولا يحق للمجلس في هذا الاجتماع غير العادي أن يبحث إلا في الأمور التي دعي من أجلها.

### ثالثاً: حل مجلس الشورى

ويكون الحل قبل انتهاء مدة المجلس حيث أجاز الدستور القطري للأمير أن يحل المجلس واشترط أن يكون الحل بمرسوم يصدر عنه ويبين فيه أسباب الحل، كما اشترط على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب التي حل بها المجلس السابق. وكذلك وجوب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل. وخلال تلك المدة أجاز الدستور للأمير أن يتولى سلطة التشريع بمعاونة مجلس الوزراء[1].

## المطلب الثالث: النظام الداخلي لمجلس الشورى وفقاً لأحكام الدستور الدائم وجلساته وصدور قراراته

**أولاً**: نصت المادة (97) من الدستور القطري (الحالي) على أن مجلس الشورى يضع لائحته متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس وأعمال لجانه

---

(1) نصت المادة (104) من الدستور القطري الحالي الصادر عام 1998: "للأمير أن يحل مجلس الشورى بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى وإذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ الحل وإلى أن يجري انتخاب المجلس الجديد يتولى الأمير بمعاونة مجلس الوزراء سلطة التشريع".

وتنظيم الجلسات وقواعد المناقشة والتصويت وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان دون عذر مقبول وتصدر اللائحة بقانون.

ونلاحظ أن هناك اختلافاً ما بين نص المادة (97) المذكورة ونص المادة (64) من النظام الأساسي المؤقت المعدل الذي كان مطبقاً وساري المفعول قبل صدور الدستور الجديد حيث حذفت من نص المادة (64) المذكورة عبارات: تقديم الأسئلة وطلب البيانات وإبداء التوصيات وأضيفت لها في المادة (97) من الدستور عبارة ما يتعلق بلائحة الجزاءات التي توقع على عضو مجلس الشورى المخالف للنظام الوارد الذكر. وقد تناول الدستور القطري الحالي في المواد (93، 94، 95) رئاسة المجلس ولجانه ومكتبه على النحو التالي:

1- يكون لمجلس الشورى رئيس ونائب للرئيس ويتم انتخاب المجلس لهما من بين أعضائه في أول اجتماع له وفقاً لنص المادة (93) ويمارسان عملهما طيلة مدة المجلس، ونلاحظ اختلافاً ما بين نص هذه المادة وما كان عليه الحال في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل، حيث كانت مدة الرئيس ونائبه لا تتعدى مدة دور الانعقاد العادي السنوي ويجوز إعادة انتخابهما من جديد في أدوار الانعقاد التالية.
2- يشكل المجلس خلال أسبوعين من بدء دور انعقاده السنوي من بين أعضائه ـ وفقاً للمادة (94) ـ اللجان اللازمة لأعماله ولم يحدد هذه اللجان بينما كان النظام الأساسي المؤقت المعدل الماضي قد حددّها كما يلي: لجنة الشؤون القانونية والتشريعية ولجنة الشؤون المالية والاقتصادية ولجنة الخدمات والمرافق العامة ولجنة الشؤون الثقافية والإعلام.
3- وتناولت المادة (95) من الدستور القطري مكتب المجلس حيث نصت على أن يكون للمجلس مكتب يتألف من الرئيس ونائبه ورؤساء اللجان وأمانة عامة تعاونه على أداء مهامه. ونلاحظ هنا اختلافاً ما بين نص هذه المادة وما كان عليه الحال في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل، حيث كان مكتب المجلس يتشكل من الرئيس ونائبه ومراقبين اثنين أو أكثر حسب ما يراه المجلس.

ثانياً: أشارت المادة (98) من الدستور القطري إلى جلسات مجلس الشورى فنصت على أن تكون علنية، كما أجازت عقدها سرية بشرط أن يكون بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس أو بناء على طلب من مجلس الوزراء.

ثالثاً: أما بالنسبة لصدور قرارات المجلس فقد اشترطت المادة (100) من الدستور القطري أن يكون بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما عد الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة. وفي حال تساوي الأصوات فإن تلك المادة توجب ترجيح الجانب الذي منه الرئيس.

# المبحث الثاني

# الاختصاصات الحالية لمجلس الشورى

تناط السلطة التشريعية ـ كما سبق ذكره من قبل ـ وفقاً لنص المادة (61) من الدستور القطري الحالي بمجلس الشورى "السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى" وكررت المادة (76) اختصاص المجلس بالتشريع يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع "وأبقى الدستور في المادة (67) منه للأمير حق المصادقة على القوانين باعتباره يمثل الجناح الآخر للسلطة التشريعية من خلال ممارسته لهذا الحق حيث نصت الفقرة الثانية من تلك المادة على اختصاص الأمير "المصادقة على القوانين وإصدارها ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه الأمير".

وقد كان الاختصاص العام لمجلس الشورى قبل صدور الدستور الجديد وأثناء سريان النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام (1972) مقتصراً على معاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامها بإبداء الرأي والمشورة في مختلف النواحي المتعلقة بشؤون الدولة ومنها القوانين ويعبر عن رأيه ومشورته في شكل توصيات يرفعها للأمير.

وحيث إن رأيه لا يتعدى كونه رأياً استشارياً وغير ملزم للأمير أو للحكومة إلا أنه من الناحية العملية يكون له اعتبار لديهما.

أما في الدستور القطري الحالي فقد حصلت نقلة نوعية مهمة في اختصاصات مجلس الشورى فلم يعد رأيه مقتصراً على المشورة وإبداء الرأي بل أصبح له دور فعال واختصاصات مهمة تتمثل في الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية والوظيفة السياسية وسنتناول كلا منها في مطالب ثلاثة على النحو التالي:

المطلب الأول: الوظيفة التشريعية لمجلس الشورى.

المطلب الثاني: الوظيفة المالية لمجلس الشورى.

المطلب الثالث: الوظيفة السياسية لمجلس الشورى.

## المطلب الأول: الوظيفة التشريعية لمجلس الشورى

نصت المادة (61) من الدستور القطري الصادر عام 1998 على أن: (السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشورى). وأكدت المادة (76) من الدستور القطري: "يتولى مجلس الشورى سلطة التشريع". ويمر ذلك التشريع كما هو معروف بمراحل حتى يصل

إلى وجوده القانوني حيث تبدأ بمرحلة اقتراح القوانين وتليها مرحلة المناقشة والتصويت ثم مرحلة التصديق والإصدار والنشر، ونتناولها في ثلاثة فروع على النحو التالي:

## الفرع الأول: مرحلة اقتراح القوانين

حرص الدستور القطري (الحالي) لأول مرة على أن يعطي حق اقتراح القوانين لأعضاء مجلس الشورى إيماناً منه بدور المجلس في إثراء العمل الحكومي باقتراحات قوانين تحتاجها الدولة ولازمة للحياة فيها باعتبار أن دولة قطر منذ استقلالها تحرص كل الحرص على تطورها ومواكبة الدول المتقدمة في كل النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

فقد نصت المادة (105) من الدستور على أنه: (لكل عضو من أعضاء المجلس حق اقتراح القوانين) كما قامت هذه المادة بتنظيم ممارسة الأعضاء لهذا الحق على نحو يكفل إتاحة الفرصة للجميع وحرصت في الوقت نفسه على أن يعرض الاقتراح في البداية على المجلس ليلقى القبول من أعضائه، فإذا نال القبول يقوم المجلس بإحالة الاقتراح على الحكومة: (يحال كل اقتراح إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وعرضه على المجلس بعد ذلك فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله إلى الحكومة بعد وضعه في صيغة مشروع قانون لدراسته وإبداء الرأي بشأنه وإعادته للمجلس في دور الانعقاد ذاته والذي يليه). أما إذا كانت نتيجة أي اقتراح بقانون عدم قبول المجلس فقد نصت المادة (105) من الدستور القطري في الفقرة الثانية منها على أنه: (كل اقتراح بقانون رفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد ذاته)... .

## الفرع الثاني: مرحلة المناقشة والتصويت على مشروع القانون

وهي مرحلة أساسية تدخل في اختصاص مجلس الشورى وقد أشارت إليها المادة (97) من الدستور القطري بعد أن أعطت الصلاحية لمجلس الشورى بوضع لائحته الداخلية التي تتضمن النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس وأعمال لجانه وتنظيم الجلسات وقواعد المناقشة والتصويت.

وتبدأ هذه المرحلة ـ كما جرى عليه العمل وفقاً للنظام الداخلي للمجالس التشريعية ـ بعرض مشروع القانون على اللجنة القانونية لتقوم بتدقيقه والنظر في الاقتراحات القانونية المقدمة من أعضاء المجلس ومن ثم تقوم هذه اللجنة برفع تقريرها

حول مشروع القانون للمجلس لتبدأ بعد ذلك مرحلة المناقشة لهذا المشروع من أعضاء المجلس وتليها مرحلة التصويت عليه إما بإقراره أو برفضه حسب نتيجة التصويت.

وقد قامت بتنظيم هذه المرحلة المادة (100) من الدستور القطري حيث نصت على أنه: (تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس).

## الفرع الثالث: مرحلة التصديق على القوانين

ويقصد بالتصديق على القوانين موافقة الأمير عليها. وتأتي هذه المرحلة بعد حصول مشروع القانون على موافقة الأعضاء إما بالإجماع أو بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وقد أوجبت المادة (106) من الدستور على أن: "كل مشروع قانون أقره مجلس الشورى يرفع إلى الأمير للتصديق عليه".

وفي حال وصول مشروع أي قانون إلى الأمير فإن الدستور القطري أعطاه الحق إما بالموافقة والتصديق عليه، وفي هذه الحالة يقوم بإصداره والأمر بنشره أو برفضه حيث نص البند الثاني من المادة (106) من الدستور على أنه: (إذا لم ير الأمير التصديق على مشروع القانون رده إلى المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ رفعه إليه مشفوعاً بأسباب عدم التصديق).

ونتساءل هنا هل اعتراض الأمير على مشروع أي قانون اعتراض مطلق أم نسبي؟ وللجواب على هذا التساؤل نقول إن اعتراضه نسبي وليس مطلقاً أي أن مجلس الشورى يستطيع التغلب على اعتراض الأمير بالموافقة عليه ثانية بأغلبية مشددة وهي ثلث الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

وقد أوضح ذلك البند الثالث من المادة (106) من الدستور بالنص على أنه: (إذا رد مشروع أي قانون خلال المدة المبينة في البند السابق وأقره مجلس الشورى مرة ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس صدق عليه الأمير وأصدره....) وأجازت هذه المادة للأمير عند الضرورة القصوى أن يأمر بإيقاف العمل بهذا القانون للمدة التي يقدر أنها تحقق المصالح العليا للبلاد.

ونتساءل هنا ماذا يحصل لو أن مشروع القانون لم يحصل على موافقة الثلثين للتغلب على اعتراض الأمير؟ وقد أجابت على هذا التساؤل المادة السالفة الذكر في نهايتها: (فلا يجور إعادة النظر فيه خلال ذات الدورة).

أما في الأحوال الاستثنائية فقد أعطت المادة (70) من الدستور للأمير في حال غياب مجلس الشورى سلطات استثنائية بإصدار مراسيم لها قوة القانون، حيث نصت على أنه: "يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير ويقضي اتخاذها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى منعقداً أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون" وقد اشترطت هذه المادة أن: "تعرض هذه المراسيم بقوانين على مجلس الشورى في أول اجتماع له وللمجلس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أياً منها أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القانون من تاريخ رفض المجلس لها أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه".

## المطلب الثاني: الوظيفة المالية لمجلس الشورى

تطورت الوظيفة المالية لمجلس الشورى وفقاً للدستور القطري الحالي عما كانت عليه في النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة (1972) حيث كانت مقتصرة على مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة للدولة التي يتوجب على الحكومة عرضها على المجلس لإبداء رأيه فيها قبل تصديق الأمير عليها وتنفيذها من قبل الحكومة.

أما في الدستور القطري الحالي فقد نصت المادة (76) على أن مجلس الشورى: (يقر الموازنة العامة للدولة). وتطلبت المادة (107) من الدستور أن تعرض الحكومة مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الشورى، قبل شهرين من بدء السنة المالية.

ومن ناحية أخرى فقد كان النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972 يتيح لمجلس الشورى إبداء رأيه في بند المشروعات الرئيسة العامة الوارد في مشروع الموازنة العامة للدولة دون أن تكون له الصلاحية بالنظر في باقي ما يرد في الموازنة العامة من بنود أخرى.

أما بموجب الدستور القطري الحالي فقد أصبح من حق مجلس الشورى الموافقة على الميزانية العامة أو عدم الموافقة، بل إن الدستور جعل نفاذ الموازنة العامة كلها متوقفاً على إقراره لها.

وأباح الدستور من جهة أخرى لمجلس الشورى أن يعدل في مشروع الموازنة العامة للدولة واشترط أن يكون ذلك بالتنسيق مع الحكومة وبعد موافقتها.

كما اشترطت المادة (107) من الدستور على وجوب قيام الحكومة بعرض مشروع الموازنة على المجلس قبل شهرين من بدء السنة المالية.

ومن ناحية أخرى فقد كان النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972 يتيح لمجلس الشورى إبداء رأيه في بند المشروعات الرئيسة العامة الواردة في مشروع الموازنة العامة للدولة دون أن تكون له الصلاحية بالنظر في باقي ما يرد في الموازنة العامة من بنود أخرى.

أما بموجب الدستور القطري الحالي فقد أصبح من حق مجلس الشورى الموافقة على الميزانية العامة أو عدم الموافقة بل إن الدستور جعل نفاذ الموازنة العامة كلها متوقفاً على إقراره لها.

وأباح الدستور من جهة أخرى لمجلس الشورى أن يعدل في مشروع الموازنة العامة للدولة واشترط أن يكون ذلك بالتنسيق مع الحكومة وبعد موافقتها.

كما نصت المادة (107) من الدستور على أنه إذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية فإنه يعمل بالموازنة السابقة ويستمر ذلك إلى حين إقرار الموازنة الجديدة.

أما بالنسبة لطريقة إعداد الموازنة العامة للدولة وبدء السنة المالية فقد ترك الدستور في المادة (107) تحديدهما للقانون.

## المطلب الثالث: الوظيفة السياسية لمجلس الشورى

أعطت (76) من الدستور القطري الحالي الصادر عام 1998 الحق لمجلس الشورى أن (يمارس الرقابة على السلطة التنفيذية) وقد حقق الدستور القطري الحالي نقلة نوعية في الوظيفة السياسية لمجلس الشورى لم تكن موجودة من قبل في النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972 وتتمثل هذه النقلة الجديدة في حق أعضاء المجلس بتوجيه الأسئلة إما إلى رئيس مجلس الوزراء أو إلى أحد الوزراء وحق المجلس بتوجيه الاستجواب إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، بالإضافة إلى تقرير المسؤولية الوزارية الفردية. أما المسؤولية التضامنية فلم يأت الدستور على ذكرها ضمن مواده وأبقى ما كان موجوداً في النظام الأساسي المعدل لسنة 1972 بالنسبة لحق مجلس الشورى في إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة.

### الفرع الأول: حق السؤال

إن المقصود بهذا الحق تمكين أعضاء مجلس الشورى من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين. ومن المسلم به في النظام البرلماني الذي تأخذ به دولة قطر أن السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الوزير أو رد الحكومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء إذا لم يقتنع به ووجد أن بالرد نقصاً أو غموضاً.

ولقد ورد النص على حق السؤال في المادة (109) من الدستور حيث تقرر: "لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه إلى رئيس الوزراء أو إلى أحد الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصاتهم وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة".

### الفرع الثاني: حق الاستجواب

ويعتبر الاستجواب أخطر من السؤال بل إنه من أخطر حقوق مجلس الشورى في علاقته بالحكومة فهو ليس طلب معرفة أو تناول رأي أو وصول إلى حقيقة بقدر ما هو محاسبة أو استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً لأحد الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير. وقد أعطى الدستور القطري حق الاستجواب لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى، حيث نصت المادة (110) على أنه: (لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى أن يوجه استجواباً إلى الوزراء في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم).

وقد وضع الدستور القطري بتلك المادة ضمانات لممارسة حث الاستجواب يجب مراعاتها كي لا يسرف أعضاء المجلس في الالتجاء إليه وهي: (لا يجوز توجيه الاستجواب إلا بموافقة ثلث أعضاء المجلس) ثم لا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد عشرة أيام على الأقل من توجيهه إلا في حالة الاستعجال وبشرط موافقة الوزير على تقصير المدة.

### الفرع الثالث: المسؤولية الوزارية الفردية

إن المبدأ المسلم به في النظام البرلماني أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لها صورتان وهما: المسؤولية التضامنية وهي توجه إلى الحكومة في مجموعها وتؤدي إلى

استقالتها والمسؤولية الوزارية الفردية وهي التي تتعلق بوزير بعينه. وبالرجوع إلى النظام الأساسي المؤقت المعدل لعام 1972 فقد خلا من ذكر المسؤوليتين التضامنية والفردية للحكومة وحدها دون أن يتعرض لوجود المسؤولية التضامنية للحكومة من خلال نصوصه.

فقد نصت المادة (111) من الدستور على أن: (كل وزير مسؤول أمام مجلس الشورى عن أعمال وزارته) واشترطت هذه المادة أولاً على أنه: (لا يجوز طرح الثقة عن الوزير إلا بعد مناقشة استجواب موجه إليه) كما اشترطت ثانياً على أنه: (لا يكون طرح الثقة عن الوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع عليه من خمسة عشر عضواً). ولم تجز هذه المادة للمجلس أن يصدر قراره في هذا الشأن قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب أو إبداء الرغبة. أما فيما يتعلق بسحب الثقة من الوزير فلا يكون إلا بعد تصويت مجلس الشورى بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وفي هذا الحالة اعتبرت الوزير وفقاً لتلك المادة من الدستور معتزلاً الوزارة من تاريخ قرار سحب الثقة.

### الفرع الرابع: حق إبداء الرغبات

ورد حق أعضاء مجلس الشورى في اقتراحه الرغبات للحكومة أول ما ورد في النظام الداخلي لمجلس الشورى، ولم يرد في النظام الأساسي المؤقت المعدل لسنة 1972 واقتصر حق الأعضاء في اقتراح الرغبات على المسائل الاجتماعية والثقافية. بينما جاء الدستور القطري في المادة (108) لينص صراحة على هذا الحق لأعضاء مجلس الشورى وجعل هذه الرغبات للحكومة شاملة للمسائل العامة في الدولة (لمجلس الشورى حق إبداء الرغبات للحكومة في المسائل العامة... وإن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة).

# الخاتمة

تناولنا بحمد الله وفضله في رسالة الدكتوراه هذه (الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة وتطبيقها في دولة قطر). ووجدنا أنه كان لقطر السبق بين دول الخليج العربية من حيث تقنينها لنظام الشورى في أول نظام أساسي مؤقت للحكم عام 1970م.

وقد هدفنا من دراستنا إلى الإحاطة بالأحكام المتعلقة بالشورى كأحد المبادئ الأساسية لنظام الحكم في الإسلام، وأحد المبادئ التي تؤدي إلى تحقيق الديمقراطية في الأنظمة السياسية المعاصرة سواء أكانت غربية أم عربية. كما بينا كيفية تطبيق مبدأ الشورى في الوقت الحاضر في دولة قطر وإلى أي مدى استطاعت هذه الدولة أن تنجح في تجربتها وما هو المستقبل الذي ينتظرها على طريق تحقيق مبدأ الشورى باعتباره دعامة من دعائم الحكم السليم.

وقد اقتضت دراستنا هذه أن نقسمها إلى بابين. تناولنا في الأول منها الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة، حيث أبرزنا في مقدمته أهمية الشورى ودورها في تحقيق الديمقراطية ومزاياها ونطاقها، وخلصنا إلى القول بأن الشورى نظام كامل لا يفقد فيه طرفا الحكم وهما: الحاكم والمحكوم حريتهما ولا يعفى فيه أحد منهما من مسؤوليته.

وقد قدمنا في الفصل الأول من هذا الباب تعريفاً لمبدأ الشورى ومصادره في الكتاب والسنة والإجماع وتطبيقاته في العصور الإسلامية الأولى منذ عهد الرسول عليه الصلاة والسلام وحتى نهاية العصر العباسي. وتبين لنا أن الشورى ظلت سمة واضحة لنظام الحكم، وأن الارتباط كان وثيقاً بين العقيدة الإسلامية والشورى، ووجدنا أن المسلمين قد أجمعوا على مشروعية الشورى والاعتزاز بأنها من خصائص شريعتهم ومارسوها حق الممارسة في شؤون حياتهم. وقد انقسم الفقهاء المسلمون حيال الأخذ بالشورى إلى مذهب يعتبر الشورى واجبة على الحاكم ومذهب يعتبرها مندوبة له وتبين لنا رجحان أدلة وأسانيد القائلين بالمذهب الأول.

أما حيال نتائج الشورى ومدى الالتزام بها فهناك مذهب اعتبرها معلمة للحاكم ومذهب آخر اعتبرها ملزمة له ومذهب ثالث نادى بأن الأمر مردّه إلى الأمة ومذهب رابع نادى به الفقيه ابن تيمية.

وفي الفصل الثاني من الباب الأول تناولنا مبدأ الشورى وتطبيقاته في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة الغربية والعربية. وقد اخترنا من الأنظمة السياسية الغربية بريطانيا من دول الأنظمة البرلمانية والولايات المتحدة من دول الأنظمة الرئاسية.

كما اخترنا فرنسا باعتبار أن نظامها السياسي الحالي يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي وفقاً لدستورها الصادر عام 1958.

وتناولنا من الأنظمة السياسة العربية على سبيل المثال: مصر بالإضافة إلى بعض دول الخليج العربية الحديثة العهد بتطبيق الشورى وهي المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة ودولة البحرين وسلطنة عمان.

أما في الفصل الثالث من هذا الباب فقد قمنا بإجراء مقارنة بين نظام الشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مضمون الشورى ومدى الأخذ بها والالتزام بنتائجها. واستعرضنا أوجه الاتفاق وأوجه الاختلاف بين الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة بشأنها.

وفي الباب الثاني من هذه الدراسة تناولنا تجربة الشورى في دولة قطر في ثلاثة فصول. وقد خصصنا الفصل الأول منه لتطور النظام السياسي فيها. وأما في الفصل الثاني فقد ألقينا الضوء على مجلس الشورى في ظل النظام الأساسي المؤقت المعدل الصادر عام 1972م من حيث تكوينه ونظام العمل فيه واختصاصاته وعلاقاته بالسلطات العامة في الدولة، وفي الفصل الثالث فقد تناولنا بالتفصيل مجلس الشورى الحالي وفق دستور قطر الدائم الحالي الصادر عام 1998م.

ووجدنا أن الاختصاص العام لمجلس الشورى ـ وفق ما نص عليه النظام الأساسي المؤقت المعدل ـ يتمثل في معاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما وإبداء الرأي والمشورة فيما يعرضانه عليه في مختلف النواحي المتعلقة بشؤون الدولة من داخلية وخارجية. ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات يرفعها للأمير أو مجلس الوزراء حسب مقتضيات الحال.

ورغم أن رأي المجلس لا يتعدى كونه استشارياً وغير ملزم دستورياً ـ من حيث نتائجه ـ للحكومة لكنه من الناحية العملية يكون له اعتباره لدى الأمير ومجلس

الوزراء. وتبقى للأمير الكلمة النهائية في كل أمور الدولة وفي مقدمتها المسائل التشريعية. ولقد توصلنا من خلال دراستنا للشورى في الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة سواء أكانت غربية أم عربية إلى العديد من الأفكار الرئيسة والاستنتاجات والنتائج المهمة نجد لزاماً علينا ذكرها في هذه الخاتمة. ولنبدأ بالباب الأول:

1- وجدنا أن الشورى تعبير عن نظام الحكم نفسه أي عن الأسس المقررة لتحديد الهيئات الحاكمة وأسلوب تشكيلها واختصاصاتها، والعلاقة بينها، وحقوق وواجبات الأفراد في ضوء ذلك. وترجع أهمية الشورى ـ كنظام للحكم ـ إلى أنه الطريق الصحيح لمعرفة أصوب الآراء وأفضلها وصولاً إلى الحقائق وجلاء الأمور وتوقي الأخطاء بقدر الإمكان. كما أن الشورى ـ من جانب آخر ـ هي الوسيلة الفعالة لجمع الكلمة وتوحيد الصف والاستفادة من أفكار المواطنين وخبراتهم. فضلاً عن أنها تغرس الشعور لديهم بالمشاركة الجادة والإيجابية في تصريف أمور المجتمع والإحساس الصادق بالمساواة وحرية الرأي والنقد بين أبنائه من خلال مناقشة المشكلات العامة وتبادل الآراء حول حلها بالشكل المناسب.

2- إن بقاء المجتمع محتفظاً بقيمه العليا وأهدافه السامية يتطلب تعزيز الدور السياسي الذي تضطلع به الأمة بمجموعها عن طريق ممارسة الشورى. وقد أيدنا الرأي الذي اعتبر الشورى نظاماً كاملاً لا يفقد فيه طرفا الحكم ـ الحاكم والمحكوم ـ حريتهما ولا يعفى فيه أحد منهما من مسؤوليته.

3- رأينا أن أنسب التعاريف للشورى ـ باعتبارها نظاماً للحكم ـ ما قاله أحد المعاصرين: "بأن الشورى استطلاع رأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور المتعلقة بها وذلك عن طريق المشاركة العامة في شؤون الحكم".

4- وجدنا أن مبدأ الشورى يعدّ من القواعد الأساسية التي يجب أن يقوم عليها النظام السياسي الإسلامي؛ لأنه يضمن للأمة حق المشاركة في إدارة شؤونها العامة من جهة. ويحول دون مخالفة القواعد القانونية المقررة أو الانحراف في استعمال السلطة من جهة أخرى. ودليلنا على ذلك أن الله سبحانه وتعالى أمر بالشورى رسوله الكريم محمد صلى الله عليه وسلم

وألزمه بتطبيقها بقوله عز من قائل: ﴿ وَشَاوِرْهُمْ فِي ٱلْأَمْرِ ﴾ مع أنه كان بإمكان الرسول عليه السلام المعصوم أن يقرر برأيه أو أن يلتمس مساعدة الوحي له. لكن التشريع الإسلامي جاء - في كل الأحوال - لتربية المسلمين على التساند لبناء المجتمع الإسلامي في تضامن مسؤول.

5- لا تشتمل الأصول الإسلامية على شكل معين أو ترتيب خاص لممارسة الشورى؛ لأن ذلك من الشؤون التي تتغير فيها وجهات النظر من مجتمع إلى مجتمع ومن عصر إلى عصر حسب الظروف السائدة والأوضاع القائمة فيه. وينبغي كذلك أن يكون أسلوب التشاور الجماعي متوائماً مع واقع المرحلة الحضارية التي يجتازها الشعب ونابعاً من التجارب السياسية التي يمر بها بحيث تستخلص كل دولة لنفسها أفضل الأشكال التي تكفل لمواطنيها ممارسة الشورى وتنظيم مشاركتهم في الحكم.
فلو وضعت قواعد خاصة محكمة التقنيات لتطبيقها لأصبحت هذه القواعد نصاً دينياً ولسار عليه المسلمون في كل زمان ومكان ولضاقت بهم، وهذا بالتالي يوقعهم في الجمود التشريعي الذي يقف في وجه التطور.

6- الشورى مصطلح قرآني إسلامي أمر الله تعالى بها المسلمين وجعلها صفة مميزة لهم ووصف أعمالهم بها ﴿ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ﴾ وهي شاملة لكل أمور وقضايا المسلمين العامة والخاصة، الفردية والجماعية ولذلك فهي واجبة على الحكام مثلما هي حق لكل أبناء المسلمين.

7- ظلت الشورى سمة واضحة لنظام الحكم في عهد الرسول عليه الصلاة والسلام وفي جميع عهود الخلفاء الراشدين والأمويين والعباسيين.

8- تبين لنا أن هناك رأيين للفقهاء والعلماء المسلمين فيما يتعلق بضرورة الأخذ بالشورى. أحدهما ينادي بوجوبها على الحاكم قبل أن يتخذ أي قرار والثاني يعتبرها مندوبة للحاكم أي إن شاء طلبها ويلجأ إلى رأيه في تصريف الأمور. وقد ظهر لنا رجحان أدلة وأسانيد الفريق القائل بوجوب الشورى على الحاكم ووقفنا إلى جانب هذا الفريق.

9- وفيما يتعلق بنتائج الشورى وإلى أي حد تكون ملزمة للحاكم فقد وجدنا عدة آراء.اعتبر أولها الشورى معلمة للحاكم ولا تلزمه العمل بنتائجها. بينما الرأي الثاني اعتبر الشورى ملزمة للحاكم ويتوجب عليه العمل بنتائجها باعتبارها رأي الأغلبية. أما الرأي الثالث فإنه أرجع الأمر بنتائج الشورى إلى الأمة فهي إن شاءت ألزمت الحاكم برأي أهل الشورى وإن شاءت فوضته. وكان الرأي الرابع والأخير للفقيه ابن تيمية الذي فرق بين أمرين تجاه هذه المسألة:

الأول: أن يكون الرأي تبناه أهل الشورى له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع وفي هذه الحالة يكون الرأي ملزماً للحاكم.

الثاني: أن يكون الرأي الصادر من أهل الشورى ليس له سند من الكتاب أو السنة أو الإجماع، وفي هذه الحالة لا يكون الحاكم ملزماً بتطبيقه ويتخذ بنفسه القرار باختيار الرأي الذي يكون أشبه بكتاب الله وسنة رسوله ويعمل به.

وتبين لنا رجحان أدلة الرأي القائل بأن الشورى ـ من حيث نتائجها ـ ملزمة للحاكم إذ لا فائدة من الشورى إذا كانت توجب على الحاكم أن يستشير الأمة ممثليه بأهل الحل والعقد (أهل الشورى) ثم هو في نتائجها يأخذ برأيه وينفذه. ولا شك أن ذلك يضعف الثقة بين المستشير والمستشارين.

ووقفنا إلى جانب هذا الرأي ووجدنا أن الرسول عليه الصلاة والسلام وصحابته الكرام كانوا ينزلون عند رأي الأغلبية وينفذونه حتى وإن كان يخالف آراءهم. وضربنا مثلاً ذلك بموقعة أحد التي نزل فيها الرسول عليه السلام عند حكم الأغلبية ولم ينفذ رأيه رغم أنه كان الأصوب كما أشارت إلى ذلك نتيجة الموقعة.

10- اعتبرت الأنظمة السياسية المعاصرة إرادة الشعب مصدراً لسلطة الحاكمين. وبما أن الشعب هو صاحب السلطة فإن مباشرته لها تختلف وسائل تحقيقها من عصر إلى عصر ومن دولة إلى أخرى. فهناك الديمقراطية المباشرة وهناك الديمقراطية النيابية وهناك الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة.

11- تتلخص أوجه الاتفاق بين الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مضمون الشورى ـ في الأمور التالية:

(أ) تقرير الحقوق السياسية لكل شخص. وقام الإسلام من جانبه ـ في تقريرها بأصل عام جامع هو الشورى.

(ب) اشتراك الشعب بطريق مباشر أو غير مباشر في حكم نفسه بنفسه عن طريق اختيار حكامه واتباع رأي الأغلبية واختيار أهل الشورى (أعضاء البرلمان).

(ج) التلاقي في كثير من مجالات الشورى الواسعة التي تتعلق بأمور الأمة الداخلية والخارجية.

12- تتلخص أوجه الاختلاف بين الإسلام والأنظمة السياسية المعاصرة من حيث مضمون الشورى ـ في الأمور التالية:

(أ) إن سلطة الأمة ممثلة بمجلس الشورى في الإسلام مقيدة بعدم خروجها على النصوص الإسلامية المقررة. بينما سلطة الأمة ممثلة بالمجالات النيابية في الأنظمة المعاصرة غير مقيدة إلا بما جاء بالدستور.

(ب) تعتبر الأمة لدى الأنظمة السياسية المعاصرة مصدر السلطات بإطلاق. بينما يعتبرها الإسلام مصدر السلطات في حدود الشريعة الإسلامية وذلك لأن مصدر السيادة والسلطان فيها لله تعالى.

(ج) إن رقابة الضمير في الإسلام خير ضمان لنجاح التشريعات المختلفة في ميدان التطبيق. بينما ينحصر جل اهتمام الأنظمة المعاصرة في الضمانات الخارجية ومنها رقابة دستورية القوانين والفصل بين السلطات والرقابة على الحاكم.

(د) تستند الشورى في الإسلام إلى قيم ثابتة نابعة من الدين نفسه ومنها الحق، والعدل، والمساواة. بينما تستند في الأنظمة المعاصرة إلى قيم نسبية تتحكم فيها رغبات وميول الأكثرية.

(ه) لحرية الرأي في الإسلام شقان: الإباحة والإيجاب. بينما تكتفي الأنظمة المعاصرة بشق الإباحة ولا تعرف أصلاً إمكان إيجاب إبداء الرأي للأفراد.

13- أما من حيث الأخذ بالشورى فقد وجدنا في الإسلام رجحان الرأي الذي يقول بوجوبها على الحاكم. بينما وجدنا الأنظمة المعاصرة على وجه العموم ـ ترى وجوب مناقشة المجالس النيابية لديها للمسائل العامة التشريعية وموافقتها عليها بالأغلبية العادية ما لم يقرر الدستور خلاف ذلك (بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا ومصر وقطر والبحرين والإمارات العربية المتحدة وسلطنة عمان). وانفردت المملكة العربية السعودية بجعلها الأخذ بالشورى مندوبة للحكومة التي يرأسها الملك.

14- وأما من حيث نتائج الشورى فقد وجدنا رجحان الرأي الذي ينادي بإلزامية نتائج الشورى للحاكم وملنا إليه باعتبار أنها ما أجمع عليه أهل الشورى. أما في الأنظمة المعاصرة فإن نتيجة الشورى هي ملزمة للملك أو رئيس الجمهورية في كل من بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا ومصر في حال موافقة رئيس الدولة عليها. ولكن بعضها وهي الولايات المتحدة وفرنسا ومصر أعطت لرئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي عليها. ولكن الولايات المتحدة ومصر أعطت للبرلمان حق التغلب على الاعتراض بإعادة موافقته عليها بأغلبية مشددة هي الثلثان. أما فرنسا فلم تشترط سوى موافقة البرلمان عليها في المرة الثانية. كما وجدنا أن نتيجة الاستفتاء الشعبي الذي تجريه بعض الأنظمة المعاصرة ومنها فرنسا ومصر هي ملزمة للرئيس سواء أكانت بالموافقة أم الرفض. وهناك من الأنظمة المعاصرة من يعتبر نتيجة الشورى معلمة للحاكم وليست ملزمة له وهي المملكة العربية السعودية وقطر والبحرين وعمان حيث تضع الكلمة النهائية بخصوص المسائل التشريعية بيد الملك أو الأمير.

أما فيما يتعلق بدارستنا للباب الثاني والتي كانت تتناول بالتفصيل تجربة الشورى في دولة قطر فإننا نشير إلى أهم الأفكار التي خرجنا بها من هذه الدراسة:

1- كان لا بد لنا لكي نفهم النظام الدستوري في دولة ما من أن نتعرف على تاريخ هذه الدولة السياسي ونحيط بالعناصر البشرية والعوامل الطبيعية المكونة لها بالإضافة إلى العوامل التي تؤثر في تفكير وميول الحاكم

والمحكومين. ووجدنا أن الإسلام هو المحرك الأساسي لكل محاور حياة الشعب القطري. كما أنه الموجه لسلوكه والضابط لتنظيمه والمحقق لآماله في التماسك والترابط والتآلف. وقد ساعد على ذلك قلة عدد أفراد هذا الشعب.

2- كان نظام الحكم في قطر خلال الفترة التي سبقت الاستقلال عام 1971م قبلياً عشائرياً مستمداً من الشريعة الإسلامية. وكان يقوم على قواعد دستورية عرفية وما تواتر السكان عليه من عادات وتقاليد وأعراف مرعية وكان السكان ينظرون إلى الحاكم على أنه ولي الأمر المطاع الذي له عليهم السمع والطاعة فيما يقوله ويفعله وما يصدره من تعليمات؛ وذلك لأنه يتولى الحكم بمبايعة أهل الحل والعقد، كما يجمع في يديه كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. وقد تبلورت معالم نظام الحكم في قطر واتضحت قواعده مع صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم عام 1970 والذي يعتبر أول دستور مكتوب صدر في البلاد. وجاء إصداره متوافقاً مع سنة التطور التي درجت عليها قطر.

3- أشار النظام الأساسي المؤقت إلى أن حكم الدولة وراثي في أسرة آل ثاني. وهو أمر ارتبط بالمعطيات التاريخية التي جعلت من هذه الأسرة المؤسس الحقيقي لكيان قطر وتثبيت حقيقتها التاريخية.

4- عمدت دولة قطر إلى الأخذ من أنظمة الحكم لدى الدول الأخرى ما يناسبها من محاسن وترك ما لا يناسبها. وفي نفس الوقت كانت ملزمة بقدر كبير بمبادئ الإسلام وتشريعاته وأحكامه وأعرافه التي جعلت الشورى هي المبدأ الجوهري والأصيل في الحكم.

5- إن اعتبارات التأقيت للنظام الأساسي لها ما يبررها فهو أول دستور مدون يصدر في قطر بعد أن كانت نظم الحكم فيها من قبل تقوم على قواعد دستورية عرفية. كما أنه جاء مرحلياً وانتقالياً ليفي بالغرض وهو مواكبة مراحل التطور السياسي والدستوري في البلاد وانتقالها من نظام المجتمع القبلي إلى نظام المجتمع المتحضر والدولة الحديثة.

6- عني النظام الأساسي المؤقت للحكم على أن يقرر أن الشريعة الإسلامية مصدر رئيس للتشريع. والمقصود بهذا توجيه المشرع وجهة إسلامية أساسية ينبغي أن يستمسك بها فيراعي المبادئ العامة للإسلام في تشريعه بحيث يأتي متناسباً مع تعاليم الإسلام السامية.

7- حدثت بعد صدور النظام الأساسي المؤقت تغييرات مهمة تمثلت في إعلان الاستقلال في الثالث من شهر أيلول (سبتمبر) عام 1971م، وخروج قطر من اتحاد الإمارات العربية، وتوقف العمل ببعض بنود النظام الأساسي نتيجة ازدواجية السلطة، وقيام الحركة التصحيحية في الثاني والعشرين من شهر فبراير (شباط) عام 1972م الذي تولى فيها الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني مقاليد الحكم في البلاد كأمير لدولة قطر. وقد أعادت هذه الحركة الشرعية إلى قيادة حكم البلاد وصححت مسار خطواتها التنموية وأزالت العقبات التي كانت تعترض مسيرتها على طريق البناء والنهضة. لذلك اقتضت التغييرات السابقة أن تعدل أحكام النظام الأساسي المؤقت بالإضافة والحذف والتبديل لتتماشى مع الظروف المستجدة لعهد النهضة الإصلاحية الشاملة الجديدة. وقد صدر النظام الأساسي المؤقت المعدل في التاسع عشر من شهر نيسان (إبريل) عام 1972م.

8- جعل النظام الأساسي من الأمير السلطة العليا المهيمنة على كافة السلطات ومنها على وجه التحديد السلطتان التشريعية والتنفيذية. فهو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً. وتبقى للأمير سلطة اتخاذ القرار بإرادته المنفردة في كافة أمور الدولة، فهو المشرع والمنفذ، كما أن أحكام المحاكم تصدر باسمه. أما مجلس الوزراء فإنه يقوم بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته. بينما يقوم مجلس الشورى بمعاونة الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما بآرائه التي يصدرها على شكل توصيات.

9- يستقل الأمير بحق اختيار وزرائه وتعيينهم وإعفائهم من مناصبهم. وهم مسؤولون أمام الأمير سياسياً مسؤولية تضامنية ومسؤولية فردية. كما استأثر مجلس الوزراء بحق إعداد واقتراح مشروعات القوانين والمراسيم.

10- يعتبر مجلس الشورى في دولة قطر صيغة من صيغ النظم البرلمانية المستوحاة من مبدأ الشورى الذي نادى به الإسلام لتتناسب مع مرحلة التطور التدريجي لتطبيق النظم الدستورية في الدولة.

11- تعود جذور الشورى في قطر إلى العهود التي سبقت الاستقلال. فقد كان الحاكم يستعين بمشورة أهل الرأي في البلاد من كبار رجال أسرته الحاكمة والتجار ووجهاء ورؤساء القبائل.

12- كان مجلس الشورى ـ بموجب النظام الأساسي المؤقت الأول ـ يتكون من عشرين عضواً منتخباً ومن أعضاء معينين وهم الوزراء وثلاثة أعضاء يختارهم الحاكم إذا تطلب الصالح العام ذلك. وتحددت اختصاصات المجلس بمناقشة مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس الوزراء قبل رفعها للحاكم للتصديق عليها وإصدارها، ومناقشة السياسة العامة للدولة، وأخيراً مناقشة مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة.

13- الملاحظ أن نموذج الشورى الذي أتى به أول نظام أساسي للحكم في دولة قطر وخصوصيته قد اختلف عن باقي النماذج المماثلة التي شهدتها منطقة الخليج من حيث طريقة تشكيله وطبيعة دوره ومدته الزمنية ومزاولته لنشاطاته. كما اختلف هذا النموذج أيضاً مع النهج التقليدي للعمل البرلماني من حيث طبيعة نشأته واختيار أعضائه ومهامه.

14- عدل النظام الأساسي المؤقت المعدل عن نظام الانتخاب الذي ورد بالنظام الأساسي الأول واتجه إلى تشكيل مجلس الشورى ـ في طوره الأول ـ عن طريق التعيين من ذوي الكفاية والخبرة وأهل الرأي والمكانة في البلاد. ولكنه لم يغفل أن يشير إلى أن مجلسا سيتم تشكيله بالانتخاب بعد انتهاء المرحلة الانتقالية التي تمر بها البلاد. ويختار الأمير أعضاء مجلس الشورى الثلاثين من بين أصحاب الكفاءات والخبرات وعلى أساس أنهم يمثلون اتجاهات شعبية. والملاحظ أن تركيبة المجلس لا تضم بينها أحداً من أفراد الأسرة الحاكمة رغم عدم وجود نص في النظام الأساسي يحظر ذلك.

15- أبرز النظام الأساسي المعدل دور مجلس الشورى باعتباره هيئة استشارية تعاون الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهامهما. ورغم أن رأي المجلس لا

يتعدى كونه استشارياً وغير ملزم دستورياً ـ من حيث نتائجه ـ للحكومة لكنه من الناحية العملية يكون له اعتباره لدى الأمير والحكومة وذلك أنه يصدر عن مجموعة تمثل فئات الشعب ومصالحه المختلفة. كما أنه يخرج بعد دراسات ومناقشات موضوعية متأنية.

16- تعتبر الشورى واجبة على الحكومة بالنسبة لمشروعات القوانين التي تعدها وتقترحها، وكذلك بالنسبة للمراسيم بقوانين التي يصدرها الأمير في غيبة مجلس الشورى، بالإضافة إلى مشروع ميزانية المشروعات الرئيسة العامة. وأما ما عداها فإن الشورى مندوبة للحكومة بالنسبة للمسائل المتصلة بالسياسة العامة للدولة من أمور سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية وإدارية. كما أن للمجلس ـ من جهة أخرى ـ أن يتصدى من تلقاء ذاته لمناقشة شؤون الدولة في المجالات الاجتماعية والثقافية. ويكون ذلك من خلال طلبات المناقشة العامة أو الاقتراحات برغبة التي يتقدم بها الأعضاء.

17- أما فيما يختص بالمعاهدات التي تتفاوض الحكومة بشأنها مع الدول والمنظمات الدولية ويبرمها الأمير فإنه يبلغها ـ أي الأمير ـ لمجلس الشورى لإحاطته علماً بها ويشفعها بما يناسبها من بيان.

18- وقد وجدنا أن نتائج الشورى التي تصدر عن مجلس الشورى على شكل توصيات للأمير والحكومة هي غير ملزمة للأمير دستورياً وتبقى له الكلمة النهائية بشأن جميع المسائل وفي مقدمتها المسائل التشريعية.

19- أعطى النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم لكل عضو من أعضاء مجلس الشورى حق توجيه السؤال إلى الوزير المختص بقصد الاستيضاح حول أمر من الأمور المعروضة على المجلس وتختص بها وزارته. وبالمقابل أعطى النظام الأساسي للأمير حق حل مجلس الشورى عندما تقتضي المصالح العليا ذلك مع ذكر الأسباب.

20- أكد دستور قطر الدائم الصادر عام 1998 من جديد على أن يبقى البناء التنظيمي والمنهج العلمي للحكم في البلاد على أسس من أحكام الشريعة الإسلامية في المادة الأولى منه.

21- كان من مقتضيات النهج الإسلامي الذي سار على هديه الدستور الجديد أنه أخذ بمبدأ الشورى في إدارة شؤون الدولة وحصر سلطة التشريع بمجلس الشورى القطري.

22- لم يعد جميع أعضاء مجلس الشورى معيّنين من قبل الأمير كما كان الوضع في النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم بل جمع الدستور الجديد الحالي ما بين طريقتي الانتخاب والتعيين وعلى أن يتم انتخاب ثلاثين عضواً عن طريق الاقتراع العام السري المباشر من الشعب، ويقوم الأمير من جانبه بتعيين الأعضاء الخمسة عشر الآخرين إما من الوزراء أو غيرهم من المواطنين.

23- زادت مدة مجلس الشورى من سنة في النظام الأساسي المعدل إلى أربع سنوات في الدستور الجديد.

24- حصر الدستور الجديد سلطة التشريع بمجلس الشورى كما أعطى له الحق في إقرار القوانين بينما كان دوره في السابق بموجب النظام الأساسي المعدل يقتصر على التوصية للأمير بإقرار القوانين.

25- أصبح مجلس الشورى بموجب الدستور الجديد من حقه إقرار الموازنة العامة للدولة بينما كان حقه في النظام الأساسي المعدل مقتصراً فقط على مناقشة المشروعات الرئيسة العامة للدولة الواردة في الموازنة العامة.

26- لم تكن لمجلس الشورى بموجب النظام الأساسي السابق أية وظيفة سياسية بينما جاء الدستور الجديد الحالي ليعطي للمجلس لأول مرة الوظيفة السياسية المتمثلة في رقابته للسلطة التنفيذية عن طريق حق السؤال وحق الاستجواب للحكومة أو لأي وزير وتقرير المسؤولية الوزارية الفردية والتضامنية وحق إبداء الرغبات للحكومة.

# المراجع


## أولاً: المراجع باللغة العربية

- القرآن الكريم.
- الأحاديث النبوية.

**1- مراجع إسلامية:**

- **القاضي ابن العربي (أبو بكر محمد بن عبد الله الأندلسي المالكي):**
  - أحكام القرآن، القاهرة، 1959م.
  - العواصم من القواصم.
- **ابن الأثير (أبو الحسن بن علب ابن أبي الكرم الشيباني):**
  - الكامل في التاريخ.
- **ابن كثير (عماد الدين أبو الفدا إسماعيل ابن عمر ابن كثير القرشي):**
  - السيرة.
  - البداية والنهاية، طبعة مكتبة المعارف، بيروت، الطبعة الأولى 1996م.
- **ابن قتيبة (أبو محمد بن عبد الله ابن مسلم بن قتيبة الدنيوري):**
  - الإمامة والسياسة، مطبعة مصطفى الحلبي، القاهرة.
- **ابن تيمية (أبو العباس تقي الدين أحمد ابن عبد الحليم):**
  - الفتاوى الكبرى.
  - السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، طبعة دار الشعب، القاهرة، 1971م، تحقيق وتعليق محمد إبراهيم البنا ومحمد أحمد عاشور.
  - السنة النبوية في نقض كلام الشيعة القدرية.
- **ابن عطية (أبو محمد عبد الحق ابن أبي بكر ابن القيم الجوزية):**
  - المحرر الوجيز في تفسير الكتاب العزيز.
- **ابن القيم (شمس الدين محمد ابن أبي بكر ابن القيم الجوزية):**
  - إعلام الموقعين عن رب العالمين، طبعة الكليات الأزهرية، مصر، 1968م.
- **ابن حزم الأندلسي (أبو محمد ابن علي ابن حزم الأندلسي الظاهري):**
  - الأحكام في أصول الأحكام.

- ابن عبد ربه (أبو عمر أحمد بن محمد ابن عبد ربه الأندلسي):
  - العقد الفريد.
- ابن أعثم (أبو محمد أحمد ابن أعثم الكوفي):
  - الفتوح.
- ابن الجوزي (أبو الفرج ابن عبد الرحمن):
  - زاد المسير في علم التفسير، المكتب الإسلامي للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1964م.
- ابن خلدون (عبد الرحمن بن محمد الحضرمي):
  - تاريخ ابن خلدون.
  - المقدمة، لجنة البيان العربي بالقاهرة، الطبعة الأولى، 1958م.
- ابن هشام (أبو محمد عبد الملك بن هشام المعافري):
  - السيرة النبوية، مطبعة مصطفى البابي الحلبي، الطبعة الثانية، القاهرة، 1955م.
- أبو هلال العسكري (الحسن بن عبدالله بن سهل بن سعيد بن يحي بن مهران):
  - الأوائل.
- أبو حيان الأندلسي:
  - البحر المحيط.
- أبو بكر عبد الرزاق بن همام الصنعاني:
  - المصنف.
- أبو العباس (شهاب الدين أحمد ابن محمد القسطلاني):
  - إرشاد الساري لشرح صحيح البخاري.
- القاضي أبو يوسف يعقوب ابن إبراهيم:
  - الخراج، الطبعة الرابع، 1932 هـ.
- الإمام أحمد ابن محمد ابن حنبل الشيباني:
  - المسند، المكتب الإسلامي، بيروت، 1958هـ، 1966م.
- الأستاذ أحمد محمد شاكر:
  - عمدة التفسير عن الحافظ ابن كثير.
- الأستاذ أحمد أمين:
  - فجر الإسلام.

● الأستاذ أحمد شلبي:
- الإسلام والوعي الإسلامي.
● الدكتور أحمد عبد المنعم البهي:
- نظام الحكم في الإسلام.
● الدكتور أحمد كمال أبو المجد:
- موضوع (الإسلام دستوراً) ـ كتاب الهلال ـ العدد 25 رمضان ـ 1971م.
● الشيخ أحمد مصطفى المراغي:
- تفسير المراغي، 113/4.
● الأستاذ إسماعيل بدوي:
- مبدأ الشورى.
- الأشعري (أبو الحسن علي ابن إسماعيل ابن إسحاق):
- مقالات الإسلاميين (الجزء الأول).
● الإمام البخاري (أبو عبد الله محمد إسماعيل ابن إبراهيم المغيرة):
- صحيح البخاري.
● البلاذري (أبو العباس أحمد ابن يحيى ابن جابر ابن داوود):
- أنساب الأشراف.
● الجصاص (أبو بكر أحمد أيمن علي الرازي الحنفي):
- أحكام القرآن.
● الجمل سليمان بن عمر العجيلي الشافعي:
- الفتوحات الالهية. بتوضيح الجلالين للدقائق الخفية.
● الإمام حافظ المبار كفوري:
- تحفة الأحوذي بشرح جامع الترمذي.
● الأستاذ حسن إبراهيم حسن:
- تاريخ الإسلام.
● الدكتور حسين عطوان
- الشورى في الإسلام ـ إصدارات المجمع الملكي للبحوث الحضارية الإسلامية. عمان ـ الأردن.
- الأمويون والخلافة.
- الرواية الأدبية في بلاد الشام في العصر الأموي.

● الأستاذ حسن الهويدي:
- الشورى في الإسلام. مكتبة المنار الإسلامية ـ 1975م. الكويت.
- مبادئ نظام الحكم في الإسلام.
● الأستاذ خالد محمد خالد:
- الدولة في الإسلام ـ دار ثابت ـ القاهرة.
● الدكتور خليل عثمان:
- الديمقراطية الإسلامية.
● خليفة ابن الخياط العصفوري:
- تاريخ خلفية ابن الخياط.
● الدكتور راشد البراوي:
- الحرية السياسية في الإسلام.
- أصول الفقه الإسلامي.
● الأستاذ زكريا البري:
- الحرية في الإسلام.
- أصول الفقه الإسلامي.
● السيوطي (جلال الدين عبد الرحمن ابن أبي بكر):
- الدر المنثور في تفسير المأثور ـ دار الثقافة ـ بيروت.
● الدكتور سعيد رمضان البوطي:
- بحث الشورى في عهد الخلفاء الراشدين — المنشور في كتاب الشورى في الإسلام ـ الجزء الأول ـ المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية ـ عمان ـ الأردن.
- فقه السيرة.
● الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي:
- عمر بن الخطاب ـ دار الفكر ـ 1969م.
● الأستاذ سيد قطب:
- في ظلال القرآن ـ المجلد 7: 1982م ـ الطبعة 6 ـ دار الشروق.
- العدالة الاجتماعية في الإسلام.
● الإمام الشافعي (محمد ابن إدريس):
- (الأم).

- الدكتور صلاح عبد الفتاح الخالدي:
  - بحث (الشورى في القران الكريم) - من كتاب الشورى في الإسلام، الجزء الأول - نشر المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية - عمان.
- الدكتور صوفي أبو طالب:
  - تطبيق التربية الإسلامية في البلاد العربية - مطبعة جامعة القاهرة - الطبعة الثالثة - 1990م.
- الطبري (أبو جعفر محمد ابن جرير):
  - تاريخ الرسل.
  - صاحب التفسير والتاريخ - دار المعارف - مصر.
- طاهر بن عاشور:
  - التنوير والتحرير.
- طه السرور:
  - دولة القرآن.
- الأستاذ ظافر القاسمي:
  - نظام لحكم في الشريعة والتاريخ.
- الدكتور عبد الحميد الأنصاري:
  - الشورى بين التأثير والتأثير - مطابع الشروق - جامعة القاهرة، القاهرة - يناير 1982م.
  - نظام الحكم في الإسلام - دار قطري بن الفجاءة - قطر - 1985م.
- الدكتور عبد الحميد متولي:
  - مبدأ الشورى في الإسلام - عالم الكتب.
  - مبادئ نظم الحكم في الإسلام - ط. الخامسة - 1982م.
- الدكتور عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان:
  - الشورى في الإسلام وتنظيمها المعاصر في المملكة العربية السعودية - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - القاهرة - 1994م.
- الدكتور عبد العزيز كامل:
  - الإسلام والعصر - سلسلة اقرأ دار المعارف أكتوبر 1972 العدد 59م.
- عبد القادر عودة:
  - الإسلام وأوضاعنا السياسية - المختار الإسلامي - 1978م.

- عبد الكريم زيدان:
  - الفرد والدولة في الشريعة الإسلامية ـ مكتبة المنار ـ الكويت 1965م.
- الدكتور عبد الرزاق السنهوري:
  - فقه الخلافة، مراجعة وتعليق الدكتور توفيق الشاوي، هيئة الكتاب، القاهرة، 1989م.
- الأستاذ عبد الوهاب خلاف:
  - علم أصول الفقه.
- الأستاذ علي علي منصور:
  - نظام الحكم والإدارة في الشريعة الإسلامية.
- الدكتور علي محمد جريشة:
  - المشروعية الإسلامية العليا ـ مكتبة وهبة ـ 1975م.
- الدكتور فؤاد محمد النادي:
  - مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة في الفقه الإسلامي. ط 2 ـ دار الكتاب الجامعي ـ 1980م.
- فخر الدين الرازي:
  - مفاتيح الغيب ـ المطبعة الجمالية ـ 1308هـ.
  - التفسير الكبير.
- القرطبي (شمس الدين أبو عبد الله الخزرجي الأندلسي):
  - الجامع لأحكام القران.
- الكندي (أبو عمر محمد ابن يوسف ابن يعقوب الكندي التجيبي):
  - الولاة والقضاة.
- الماوردي (أبو حسن علي ابن حبيب البصري البغدادي):
  - الأحكام السلطانية والولايات الدينية.
- الإمام مسلم (أبو الحسن حافظ ابن الحجاج القشري النيسابوري):
  - صحيح مسلم.
- محمد ابن أحمد الإسكندراني
  - كشف الأسرار ـ المطبعة الإبراهيمية ـ 1297هـ.
- محمد عبد الرحمن ابن الحافظ عبد الرحيم:
  - تحفة الأحوذي بشرح عثمان بن عفان.

- محمد رواس قلعجي:
  - موسوعة فقه عثمان بن عفان.
- متز آدم:
  - الحضارة الإسلامية في القرن 14 الهجري.
- الدكتور محمد حسين هيكل:
  - الصديق أبو بكر ـ طبعة 1964م.
- الأستاذ محمد محمود الحجازي:
  - التفسير الواضح.
- الدكتور محمد عبد المنعم الجمال:
  - التفسير الفريد للقرآن المجيد ـ دار الكتاب.
- محمد رشيد رضا:
  - تفسير المنار.
- الأستاذ محمد أسد:
  - منهاج الإسلام في الحكم ـ دار العلم للملايين ـ بيروت.
- الشيخ الدكتور محمد أبو زهرة:
  - المجتمع الإنساني في ظل الإسلام.
- الدكتور محمد سليم العوا:
  - النظام السياسي للدولة الإسلامية ـ المكتب المصري الحديث ـ 75 ـ نقلاً عن سيد قطب ـ في ظلال القرآن ـ ط 7 ـ 1971م بيروت.
- الدكتور محمد ضياء الدين الريس:
  - النظريات السياسية الإسلامية ـ دار التراث ـ 1975م.
- الدكتور محمد عبد القادر فارس:
  - الشورى وقضايا الاجتهاد الجماعي.
  - غزوة بدر.
  - حكم الشورى ومدى إلزامها (بحث منشور في الجزء الثاني من كتاب الشورى في الإسلام ـ إصدار المجمع الملكي لبحوث الحضارة الإسلامية عمان ـ الأردن).
- الشيخ محمد شلتوت:
  - الإسلام عقيدة والشريعة.

- الدكتور محمود عبد الحميد الخالدي:
  - قواعد نظام الحكام في الإسلام ـ مكتبة المحتسب ـ عمان ـ الأردن ـ الطبعة الثانية ـ 1983م.
- الدكتور محمود البابلي:
  - الشورى في الإسلام.
- الأستاذ محمود المرداوي:
  - الخلافة بين التنظير والتطبيق.
- محمود الألوسي:
  - روح المعاني في تفسير القرآن العظيم ـ دار إحياء التراث العربي ـ بيروت. والطبعة الرابعة 1985م.
- المسعودي (أبو الحسن علي بن الحسين ابن علي المسعودي الشافعي):
  - مروج الذهب.
- الدكتور مصطفى أبو زيد:
  - فن الحكم في الإسلام.
- المودودي (أبو الأعلى):
  - نظرية الإسلام وهديه ـ دار الفكر ـ بيروت ـ 1965م.
  - الخلافة والملك.
  - الحكومة الإسلامية.
- مجهول:
  - الإمامة والسياسة.
- النووي (أبو زكريا محي الدين بن شرف بن يحيى ين الحسين بن حزم):
  - صحيح مسلم بشرح النووي ـ دار الفكر ـ بيروت ـ الطبعة الثانية ـ 1972م.
- الدكتور هاني الدرديري:
  - نظام الشورى الإسلامي مقارنة بالديمقراطية النيابية المعاصرة ـ الطبعة أولى 1991م.
- الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي:
  - كتاب السلطات الثلاث. مطبعة عين شمس، 1989م.
  - النظم السياسية والقانون الدستوري ـ دار الفكر العربي ـ القاهرة 1988م.
- الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوي:
  - النظم السياسية في العالم المعاصر ـ دار النهضة ـ 1976م.

● الأستاذة الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف:
- نظم الانتخابات في العالم ومصر ـ دار النهضة العربية ـ مطبعة عبير الكتاب، القاهرة، 1984م.

● الدكتور سيد نوفل:
- الخليج العربي والحدود الشرقية للوطن العربي ـ دار الطليعة ـ بيروت 1969م.

● الأستاذ الدكتور صلاح الدين فوزي:
- النظم والإجراءات الانتخابية ـ دراسة مقارنة ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة ـ مطبعة النسر الذهبي، 1985م.

● الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف:
- القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ـ مكتبة القاهرة الحديثة ـ القاهرة 1964.

● الدكتور عبد الحميد متولي والدكتور محسن خليل والدكتور سعد عصفور:
- القانون الدستوري والنظم الدستورية ـ منشأة المعارف ـ الإسكندرية.

● الدكتور عبد الحميد عبد الحفيظ سليمان:
- الوجيز في القانون الدستوري ـ دار النهضة العربية ـ القاهرة 1397 هـ ـ 1977م.

● الدكتور عبد العزيز محمد المنصور:
- التطور السياسي لقطر في الفترة ما بين 1868م ـ 1916م ـ الطبعة الثانية ـ 1980م.

● الدكتور عيسى مسعود الجهيني:
- مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة ـ الطبعة الأولى 1984م.

● الدكتور عمر فهمي:
- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ـ طبعة 1980م ـ وطبعة 1994م ـ دار الفكر العربي.

● فيليب حتي:
- تاريخ سورية ولبنان وفلسطين.

● الدكتور فهد بن محمد عبد العزيز الدغيثر:
- رقابة القضاء على قرارات الإدارة ـ ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم،
- دراسة مقارنة ـ دار النهضة العربية ـ 1414هـ.

● الدكتور ماجد راغب الحلو:
- الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ـــ دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1983م.
● الشيخ محمد بن أحمد آل ثاني:
- مذكرات عن وقائع قطر التاريخية ـ مخطوط لجنة تاريخ قطر ـ الديوان الأميري القطري.
● الدكتور محمد أنس قاسم جعفر:
- مذكرات في النظم السياسية ـ دار الثقافة العربية.
- التنظيم المحلي والديمقراطية ـ دارسة مقارنة ـ مطبعة إخوان مورافتلي ـ القاهرة ـ 1982م.
● الدكتور محمد حافظ عبد الحفيظ:
- حرية الرأي والرقابة على المصنفات. رسالة ماجستير. 1993م.
● الدكتور محمد عبد الجواد:
- التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية ـ طبعة جامعة القاهرة ـ 1398هـ/ 1977م.
● الدكتور محمد كامل ليلة:
- النظام السياسية ـ دار الفكر العربي ـ طبعة 1971م.
● الدكتور محمد العربي المحامي:
- الخليج العربي ماضيه وحاضره ـ مطبعة الجاحظ ـ بغداد 1972م.
● الأستاذ محمد أسد:
- منهاج الإسلام للحكم. دار العلم للملايين ـ بيروت ـ 1924م.
● الدكتور محمد توفيق صادق:
- تطور نظام الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية ـ مطبعة جامعة القاهرة ـ 1397هـ/ 1977م.
● الدكتور محمد توفيق رمزي:
- علم السياسة.
● محمد شريف الشيباني:
- إمارة قطر بين الماضي والحاضر ـ دار الكتب القطرية 1966.

- محمود بهجت سنان:
  - تاريخ قطر العام ـ الطبعة الأولى، 1986 ـ بغداد.
- الدكتور محسن خليل:
  - النظم السياسية والقانون الدستوري ـ طبعة 1987م ـ بيروت.
  - علاقة القانون باللائحة.
- الأستاذ مصطفى أبو زيد فهمي:
  - النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة. الإسكندرية 1966م.
- الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل:
  - الأحزاب السياسية في العالم المعاصر. دار الفكر العربي. 1981م.
- الأستاذ يحيى الجمل:
  - الأنظمة السياسية المعاصرة. دار الشروق.

2- رسائل جامعية:

- الدكتورة زكريا عبد المنعم إبراهيم الخطيب:
  - (نظام الشورى في الإسلام والنظم الديمقراطية المعاصرة) ـ رسالة دكتوراه لجماعة عين شمس 1985م.
- الدكتور عبد الحميد إسماعيل الأنصاري:
  - الشورى وأثرها في الديمقراطية ـ رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة الأزهر ـ القاهرة 1982م.
- الدكتور هاني الدرديري:
  - نظام الشورى الإسلامي مقارناً بالديمقراطية النيابية المعاصرة ـ رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس ـ عام 1991م.
- الدكتور يعقوب المليجي:
  - مبدأ الشورى في الإسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطيات الغربية والماركسي، عام 1972 ـ الإسكندرية.
- الدكتور يوسف محمد عبيدان:
  - المؤسسات السياسية في دولة قطر ـ رسالة ماجستير ـ مقدمة لجامعة القاهرة ـ 1979م .
  - معالم التنظيم السياسي المعاصر في دولة قطر ـ رسالة دكتوراه. جامعة القاهرة.

- **الأستاذ محمد حافظ عبد الحفيظ:**
  - حرية الرأي والرقابة على المصنفات ـ رسالة ماجستير ـ 1993م.

**3- كتب مترجمة إلى العربية:**

- **اندريه هوريو:**
  - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. طبعة ثانية.

ترجمة علي مقلد وآخرين ـ الجزء الأول والثاني. الأهلية للنشر والتوزيع. بيروت. 1977م.

- **ميشيل استيوارت:**
  - نظم الحكم الحديثة ـ ترجمة أحمد كامل ومراجعة الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي ـ دار الفكر العربي ـ 1962م.

**4- دساتير ووثائق رسمية:**

- الدساتير المصرية الصادرة في أعوام: 1923، 1956، 1971.
- الدستور الأمريكي الصادر عام 1787م.
- الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م.
- النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دول قطر الصادر عام 1970م.
- النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر الصادر عام 1972م.
- الدستور المؤقت لدول الإمارات العربية المتحدة.
- النظام الأساسي المؤقت للحكم في دولة قطر الصادر عام 1970م.
- النظام الأساسي المؤقت المعدل للحكم في دولة قطر الصادر عام 1972.
- الدستور المؤقت لدولة الإمارات العربية المتحدة.
- النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام 1992م.
- نظام مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية الصادر عام 1992م.
- نظام المناطق في المملكة العربية السعودية، 1992.
- نظام مجلس الشورى في دولة البحرين.
- نظام المجلس الاستشاري في سلطنة عمان.
- الجريدة الرسمية المصرية 1980م.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشورى القطري.
- محاضر جلسات مجلس الشورى القطري ما بين عام 1972 ـ 1992م.
- الجريدة الرسمية لدولة قطر ما بين عامي 1960 ـ 1980.
- نصوص المعاهدة البريطانية القطرية عام 1993م.

- الخطب والأحاديث لأمير دولة قطر ـ إصدارات وزارة الإعلام والثقافة القطرية.

5- خطابات وأحاديث صحفية:

- خطاب لأمير دول قطر الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني (الحالي) في مناسبات الاستقلال وافتتاح أدوار انعقاد مجلس الشورى العادية.
- الأحاديث الصحفية لأمير دولة قطر الشيخ خليفة للمجلات والصحف العربية والأجنبية.
- خطابات للملك فهد بن عبد العزيز آل سعود عاهل المملكة العربية السعودية (الحالي) في مناسبة إعلان نظام الحكم ونظام مجلس الشورى ونظام المناطق.
- خطابات وتصريحات أمير دولة البحرين الشيخ عيسى بن سلمان آل خليفة (الحالي) بمناسبة افتتاح مجلس الشورى البحريني.

6- محاضرات وندوات عامة:

● الدكتور حسن كامل:

- محاضرة عن تطور النظام الإداري في قطر منذ عام 1961م، وحتى صدور النظام الأساسي المؤقت للحكم عام 1970م، ـ ألقاها خلال دورة الإدارة العامة ـ وزارة التربية والتعليم ـ 1974/3/16م.

● محمد الخضري:

- محاضرات في تاريخ الأمم.

● الشيخ محمد الغزالي:

- ندوة الرحمة والشورى مجلة لواء الإسلام. القاهرة.
- تعقيب على محاضرة الدكتور عبد الحميد متولي في مبدأ الشورى في الإسلام.

● الإسلام محمد السيسي:

- "التنظيم الإداري للدولة" ـ الدورة الإدارية لوزارة التربية والتعليم ـ مارس 1974م.

● الدكتور هشام يحيى الملاح:

- "مكانة الشورى في سياسة وإدارة الدولة الإسلامية في عهد الرسول عليه السلام" ـ ندوة النظم الإسلامية ـ أبو ظبي من 11 ـ 13 نوفمبر 1984م ـ مكتب التربية العربي لدول الخليج.

7- مجلات ومقالات صحفية:

- الأستاذ أمين حسن الإصلاحي
  - "مكانة الجماهير في الدولة الإسلامية" مقال ـ مجلة البعض الإسلامي ـ العدد 10 مجلة 13.
- الدكتور محمد أنس قاسم جعفر:
  - دراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ـ مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ـ جامعة بني سويف ـ العدد الأول ـ 1987م.
- الشيخ محمد متولي الشعراوي:
  - مقال عن الشورى ـ صحيفة الأهرام 1982/7/7م.
- عبد الله أبو عزة:
  - "الشورى أم الاستبداد" ـ مجلة المجتمع الكويت ديسمبر 1970م ـ العدد 38.
- الأستاذ عبد الوهاب خلاف:
  - "دستور الدولة الإسلامية" ـ مجلة لواء الإسلام ـ عدد رجب 1371 هـ مارس 1952م.
- الشيخ عبد المنعم النمر:
  - "مقال عن الشورى" ـ صحيفة الأهرام 1977/6/30م.
- الشيخ عبد المنصف عبد الفتاح:
  - "الشورى دعامة الحكم الصالح" ـ مجلة منبر الإسلام ـ العدد 1974/8م.
- الأستاذ علي ذو الفقار شاكر:
  - "السلطة التشريعية في الدساتير العربية". منشور في كتاب التجربة البرلمانية العربية ـ الصادر عن الاتحاد البرلماني العربي.
  - جريدة أم القرى العدد (186) 1347هـ.

8- المعاجم:

- القاموس المحيط:
  - مجد الدين محمد بن يعقوب بن محمد بن إبراهيم ابن عمر (الفيروز أبادي) الشيرازي.
- لسان العرب:
  - جمال الدين أبو الفضل محمد بن مكرم المعروف (بابن منظور) المصري.
- المنجد في اللغة والإعلام:
  - الصادر عن دار الشروق ـ بيروت ـ عام 1973م.

## ثانياً: المراجع باللغة الفرنسية

**Bibliographic Francaise.**

**A/ Ouvrages:**

**• ANSON WILLIAM:**
- "Loi et pratique constitutionne – lle en Angleterre. "Paris

**• BARTHELEMY:**
- Le droit constitutionnel – Paris – 1933.

**• BOMPARD RAOUL:**
- Le v'eto du pre'sident de la Re'publique et la sanction royal". Paris, Arthur Rousseau, 1906.

**• CARTER. D:**
- "Qui gouverene a' Washimgton? Paris 1964".

**• CHANTEBOUT BERNARD:**
- Droit constitutionnel et science politique", Armand colin, 7 edition, 1980.

**• DUVERGER MAURICE:**
- Institutions politiques et droit constitutionnel". Paris, P. U. F. 1978.
- "Le syst'em politique Francais".
Paris, P. U. F. 1988.
- "La cinqui'eme Re'publique". Paris, 1968.

**• GICQUEL JEAN:**
- "Droit constitutionnel et institutions politiques". Montchrestieu, Paris 1987.

**• HAURIOU ANDER:**
- "Droit constitutionnel et institutions politiques". Tome1, Paris, 1975.

**• LASKRI HAROLD. J.:**
- "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". Paris, P. U. F. 1950.

**• MELLER. J. LEO:**
- "Le parlements". Paris, 1966.

- **MUNKES STILL. PIERRE:**
  - "Le classification des actes ayant force de loi en droit puplic Francais". R. D. P.
- **PACTET. PIERRE:**
  - "Les institutions politiques de la Grande Nretagne". La documentation Francaise, Paris, 1960.
- **TUNC ANDRE:**
  - "Les Etats unis" L. G. D. J. 2 e ed. 1965.
- **VAJOU. J.:**
  - "L' artile 16 ou la vois royale cionduisant un changement de re'gime". R. Pole. Parl, . 1966.
- **VEDEL GEORGES:**
  - "Course de droit constitutionnel" "Droit abministratif". P. U. F. 1976.
- **B/ DOCUMENTS. D'ETUDES:**
  - "Les institutions de la grande Bretagne". No. 3 P. 19.
  - "Driot constitutionnel et institutions ploitiques" No. 1-01. Sous la directiond de M. Burdeau Grorges. "Les institutions des Etats unis "Mai, 1987.

**A/ Articles:**

- **ADLER JOHN:**
  - "The constitutional and administrative Law". Mac millan education L, t . d. London, St published, 1989
- **ADONIS ANDREW:**
  - "Parliament to day". Manchester University Press, Great British. 1990.
- **BLAKE ROBERT:**
  - "The conservative party from peel to Churchill". Great Britain, 1979.
- **COOK CHRIS:**
  - "A short history of the liberal party 1900- 1984". London1984.

- **DAVID JUDGE:**
  - "The politics of parliamentary reform 1983". London.
- **DEGENHADT HENRY W. AND IDAY ALAN:**
  - "Democracy in United States", Rond M. C. Nally company, U. S. A. 1973
- **DICEY A. V:**
  - "The constitutional Law" London, 1962.
- **GALLOWAY. B. GEORGES:**
  - "The legislative process in congress". Growell, New york, 1953.
- **GEORGES. B. A.:**
  - "Constitutional History of England". Great Britain, Reprinted, 1978.
- **HARVERY AND BROTHER:**
  - "The British constitution". New york, 1966.
- **HEATER DEREK:**
  - "Parliament at work" Oxford university Press, 1980.
- **HOOD PHILIP AND PAUL JACKSON:**
  - "Constitutional and administrative Law". Sweet and Maxwell L. t. d.6 th ed, 1978.
- **LEOWENSRENI KARL:**
  - "British cabinet Government". Oxford university press, London, 1967.
- **MACKINTOSH JOHN. P.:**
  - "The government and politics of Britain". Great Britain, 5 th ed, 1982.
- **MARTIN:**
  - "The Marking of Modern British politics 1867-1939". Great Britain, 1982.

- **M. C. DONALD DONACH:**
- "Parliament at work".
  Great Britain, 1989.
- **MICHAEL LAVER:**
- "Invitation to politics".
  Great Britain, 1983.
- **MURRAY J. O:**
- "Government and people".
  Harrap. London, 1973.
- **REMY DONALD:**
- "Government in United States".
  Macmillan publishing company, 1988.
- **SHELL DONALD:**
- "House lords".
  The oxford university press, oxford firest published, 1988.
- **WADE AND GODFREY G. PHILIPS:**
- "Constitutional and administrative Law".
  9th ed, by A. W BAraadley, E1. B. S. C. English Language Book society and Longman Group Limited, 1978.
- **WILFRED EBINKLV:**
- "American political parties".
  New York, 1977.

**B/ References:**

Central office of information: (References. Services)

- "The official opposition in the British parliament".
  London, May 1987.
- "Britain, 1992. An official Hand book.
  London H. M. S. O.
- "Parliamentary Elections in Britain. "Published by the foreign and commonwealth office, written by C. O. I. Reference, Services Designed by Sedgwick Reichardson. January 1992.